

ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса
Шевченка»

Олена Кравченко

**СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ
НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

Навчально-методичний посібник

м.Полтава
2022

Рекомендовано до друку Вченою радою ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка»
(протокол № 10 від 27 травня 2022 року)

Рецензенти:

Дегтяр А. О. - доктор наук з державного управління, заслужений діяч науки і техніки, професор, професор кафедри публічного управління та підприємництва Національного аерокосмічного університету ім. М.С.Жуковського «Харківський авіаційний інститут».

Заблюцький В. В. – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічної служби та управління навчальними й соціальними закладами, директор Навчально-наукового інституту публічного управління, адміністрування та післядипломної освіти Державного закладу «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка».

Кравченко О.І.

Система управління якістю надання адміністративних послуг : навч.-метод. посіб. для здобувачів освітніх програм «Територіальне управління та місцеве самоврядування», «Кадровий менеджмент», «Соціальна сфера» другого (магістерського) рівня вищої освіти спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування. Полтава. ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка» 2022. 121 с.

У навчально-методичному посібнику розкрито теоретико-методологічні підходи до трактування поняття «адміністративна послуга», розглянуто концепцію підвищення якості надання адміністративних послуг, нормативно-правове забезпечення і сучасні практики в Україні щодо управління якістю надання адміністративних послуг в органах публічної влади; висвітлено особливості зарубіжного досвіду реформування та управління якістю надання адміністративних послуг в органах публічної влади; охарактеризовано основні положення методології оцінки якості надання адміністративних послуг та діяльності ЦНАП. Для здобувачів здобувачів освітніх програм «Територіальне управління та місцеве самоврядування», «Кадровий менеджмент», «Соціальна сфера» другого (магістерського) рівня вищої освіти спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування та державних службовців.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. СУТНІСТЬ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ.....	9
Тема 1.1. Теоретико-методологічні підходи до трактування поняття «адміністративна послуга»	9
Тема 1.2. Адміністративні послуги: проблеми теорії, законодавства і практики в Україні	19
Тема 1.3. Реформа адміністративних послуг: переваги для споживачів та відомчі інтереси	29
Питання для самоперевірки, практичні завдання, теми рефератів	32
Використана та рекомендована література	33
РОЗДІЛ 2. ЗАРУБІЖНІ ПРАКТИКИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ ОРГАНАМИ ВЛАДИ	36
Тема 2.1. Концепція надання адміністративних послуг у Німеччині, Франції, Польщі, Великобританії	36
Тема 2.2. Досвід Канади у створенні інтегрованої системи надання адміністративних послуг за принципом єдиного вікна	49
Тема 2.3. Досвід глобальних лідерів із реформування системи послуг	70
Питання для самоперевірки, практичні завдання, теми рефератів	73
Використана та рекомендована література	74
РОЗДІЛ 3. ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ МЕТОДОЛОГІЇ ОЦІНКИ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ЦНАП	76
Тема 3.1. Визначення вимог щодо якості надання адміністративних послуг	76
Тема 3.2. Формування критеріїв оцінювання якості послуг і стандартів їх надання	78
Тема 3.3. Формування переліку інструментів оцінки якості послуг і діяльності ЦНАП	81
Тема 3.4. Планування та проведення оцінювання	82

Тема 3.5.	Підходи концепції Маркетингу 3.0 для підвищення якості адміністративних послуг	84
Тема 3.6.	Лідерство для забезпечення якості адміністративних послуг	85
Тема 3.7.	Напрями формування сервісної культури органів публічної влади	90
	Питання для самоперевірки, практичні завдання, теми рефератів	95
	Використана та рекомендована література.....	97
	Глосарій	99
	Тести	106

ВСТУП

Концепція управління якістю надання адміністративних послуг є вкрай актуальною в умовах розвитку демократичного суспільства. У зв'язку з цим набуває актуальності дисципліна «Система управління якістю надання адміністративних послуг» у межах підготовки здобувачів вищої освіти спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування».

Мета дисципліни – сформувати у здобувачів вищої освіти другого магістерського рівня систему теоретичних знань, умінь та навичок для професійної діяльності, ознайомити здобувачів вищої освіти з основами управління якістю надання адміністративних послуг; сформувати в них уявлення про сутність та специфіку управління якістю надання адміністративних послуг в органах публічної влади, про історію становлення системи управління якістю надання адміністративних послуг; сформувати усвідомлення здобувачами вищої освіти методології управління якістю надання адміністративних послуг; сформувати у здобувачів вищої освіти здатність виявляти та досліджувати проблеми при управлінні якістю надання адміністративних послуг.

Завдання: вивчення основних понять, принципів, засад управління якістю надання адміністративних послуг; концептуальних підходів до управління якістю надання адміністративних послуг в органах публічної влади; особливості технології управління якістю надання адміністративних послуг; світовий досвід засад управління якістю надання адміністративних послуг; принципи облаштування Центрів надання адміністративних послуг; інструменти управління якістю надання адміністративних послуг.

У результаті вивчення навчальної дисципліни здобувач вищої освіти повинен **знати:**

- основи методології управління якістю надання адміністративних послуг;

- напрями, форми та методи забезпечення ефективного функціонування механізму надання державними службовцями і службовцями місцевого самоврядування публічних послуг; забезпечення ефективного функціонування механізму кадрового забезпечення органів публічної влади; забезпечення ефективного функціонування механізму надання соціальних послуг;

- теорії та моделі прийняття управлінських рішень та можливостей їх застосування в галузі публічного управління, кадрового менеджменту та адмініструванні соціальною сферою;

- принципів управління персоналом та ресурсами, основних підходів до прийняття рішень у відповідності до розвитку системи управління якістю надання адміністративних послуг;
- розвиток законодавчих засад процесу надання адміністративних послуг та стандартів серії ISO 9000.

- загальні риси адміністративних реформ західних країн;

уміти:

- розв’язувати складні задачі і проблеми публічного управління та адміністрування щодо управління якістю надання адміністративних послуг органами публічної влади;
- абстрактно мислити, аналізувати, синтезувати інформацію щодо впровадження сучасних форм і методів управління якістю надання адміністративних послуг;
- діяти в нестандартних ситуаціях, нести соціальну і етичну відповідальність за прийняті рішення, уживати заходи із впровадження сучасних форм і методів управління якістю надання адміністративних послуг;
- саморозвиватися, самореалізовуватися, використовувати творчий потенціал у проєктуванні системи управління якістю надання адміністративних послуг;
- керувати колективом у сфері особистої професійної діяльності з умінням толерантно сприймати соціальні, етнічні та культурні відмінності з урахуванням світового досвіду управління якістю надання адміністративних послуг;
- аналізувати та розуміти сутність соціальних, політичних і економічних подій, проблем і складних задач територіального управління та місцевого самоврядування, кадрового менеджменту, адміністрування соціальною сферою, а також впливи та ризики зовнішнього та внутрішнього середовищ при проєктуванні й впровадженні системи управління якістю надання адміністративних послуг;
- володіти положеннями чинного законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування в Україні при проєктуванні й впровадженні системи управління якістю надання адміністративних послуг;
- аналізувати розвиток суспільних процесів на місцевому та регіональному рівні, ідентифікувати проблеми та обґрунтовувати необхідність їх вирішення, добирати для цього необхідну та релевантну кількісну і якісну інформацію, робити обґрунтовані та неупереджені висновки на основі аналізу даних стосовно системи управління якістю надання адміністративних послуг;

- здійснювати проектну діяльність щодо управління якістю надання адміністративних послуг: застосовувати кваліфіковані методологічні підходи у наданні обґрунтованих пропозицій в проекти управлінських рішень; організувати процес проектування сучасних службових відносин, заснованих на європейських правових принципах; організувати розробку проектів нормативно-правових актів та індивідуальних правових актів; аргументувати результати групової роботи та досліджень громадськості; володіти методами розробки стратегій розвитку, відповідних програм і проектів з забезпечення результативної та ефективної діяльності суб'єкту управління;

- інтегрувати знання з різних галузей для вирішення теоретичних та практичних задач і проблем щодо управління якістю надання адміністративних послуг;

- самостійно планувати і виконувати дослідницькі та інноваційні завдання щодо проектування системи управління якістю надання адміністративних послуг, формулювати висновки за одержаними результатами;

- оцінювати ефективність публічної влади та політичної системи з метою розробки науково-обґрунтованих пропозицій щодо управління якістю надання адміністративних послуг;

- зрозуміло і недвозначно доносити власні висновки, знання та пояснення щодо прийнятих державно-управлінських рішень, забезпечення ефективної взаємодії (комунікації) між різними суб'єктами в системі управління якістю надання адміністративних послуг;

- організовувати колективної діяльності, реалізації комплексних наукових і виробничих проектів з врахуванням наявних ресурсів та часових обмежень

- надавати професійні знання, власні обґрунтування та висновки до фахівців і широкого загалу щодо управління якістю надання адміністративних послуг;

- визначення та усунення основних перешкод у комунікаціях органів публічної влади із громадськістю та бізнесом у процесі надання адміністративних послуг;

- вчитися упродовж життя і вдосконалювати з високим рівнем автономності здобуті під час навчання компетентності у процесі проектування й удосконалення системи управління якістю надання адміністративних послуг;

- створювати рівноправне і справедливе виробниче середовище, що сприяє об'єднанню всіх учасників суспільних відносин у відповідності до сучасних тенденцій системи управління якістю.

Кожний розділ навчально-методичного посібника доповнено питаннями для самоперевірки та практичними завданнями, які є

засобом перевірки теоретичних знань магістрантів, навичок самостійного опрацювання літератури, уміння логічно викладати матеріал, застосовувати його в практиці підвищення якості надання адміністративних послуг. У процесі набуття практичних навичок магістранти навчаються формувати систему та будувати процес управління якістю надання адміністративних послуг в органах публічної влади.

РОЗДІЛ 1. СУТНІСТЬ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Тема.1.1. Теоретико-методологічні підходи до трактування поняття «адміністративна послуга».

Тема 1.2. Адміністративні послуги: проблеми теорії, законодавства і практики в Україні

Тема 1.3. Реформа адміністративних послуг: переваги для споживачів та відомчі інтереси

Вивчення розділу 1 дозволяє: оволодіти знаннями про сутність адміністративних послуг, існуючими підходами до їх класифікації, найбільш розповсюджені недоліки надання адміністративних послуг та їх причини, навчитися класифікувати адміністративні послуги, які надають органи виконавчої влади.

У процесі вивчення теми важливо акцентувати увагу на різні підходи до сутності та класифікації адміністративних послуг, етапи розвитку законодавчих засад надання адміністративних послуг.

Тема.1.1. Теоретико-методологічні підходи до трактування поняття «адміністративна послуга».

Методологічною основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння держави (влади) людині (суспільству), тому категорія «адміністративних послуг» в своїй основі має те ж навантаження, що й у приватному праві (секторі), – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи. Адміністративну послугу можна розглядати в двох аспектах:

а) як публічно-владну діяльність адміністративного органу, спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи;

б) як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалась за заявою особи [6].

Ідентифікувати діяльність органів влади як надання адміністративних послуг можна завдяки ознакам, які мають адміністративні послуги:

1) адміністративна послуга надається за заявою фізичної або юридичної особи. Тому так звана «втручальна» діяльність адміністративного органу (інспекційні перевірки тощо) не є

адміністративною послугою;

2) надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи. Найбільш типовими прикладами адміністративних послуг є різноманітна діяльність щодо проведення реєстрації (суб'єктів господарювання, транспортних засобів, майнових прав тощо), видачі дозволів (ліцензій) та ін.;

3) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги має визначатися законом. В ідеалі закон повинен визначати і відповідне повноваження (право-обов'язок) адміністративного органу, і порядок її надання. Також можливим є варіант, коли закон визначає загальні підстави для існування адміністративної послуги, а її «запровадження» залишається на розсуд компетентного органу (наприклад, законодавство про охорону архітектурної спадщини може передбачати повноваження органів місцевого самоврядування на обмеження руху в окремих частинах населеного пункту. Відповідно введення спеціального дозволу на в'їзд на певну територію населеного пункту буде муніципальною адміністративною послугою);

4) адміністративні послуги надаються виключно адміністративними органами через реалізацію ними владних повноважень. Поняття «адміністративного органу» тут вживається не в уструповому (статутному, організаційному) значенні (такими, наприклад, є органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування), а у функціональному. Тобто «адміністративним органом» може вважатися будь-який суб'єкт (в тому числі установа, організація, підприємство незалежно від форми власності), який на виконання закону чи у порядку делегування здійснює функції державного управління або місцевого самоврядування. Наприклад, адміністративними органами у функціональному значенні є бюро технічної інвентаризації (які мають сьогодні статус державно-комунальних підприємств) при вчиненні певних реєстраційних дій тощо. Примітно, що отримати конкретну адміністративну послугу можна, як правило, тільки в одному адміністративному органі (наприклад, зареєструватися суб'єктом підприємницької діяльності фізична особа може лише у державного реєстратора в районній державній адміністрації чи виконкомі міської ради за місцем проживання). В цьому сенсі адміністративний орган володіє «монополією» на надання такої адміністративної послуги. Застереження щодо владності дозволяє «відсіяти» різні супутні послуги господарського характеру (наприклад, ксерокопіювання чи ламінування документів), що їх сьогодні в Україні мають право надавати ті ж самі суб'єкти, в тому числі багато органів виконавчої влади;

5) результатом адміністративної послуги в формально процедурному значенні є адміністративний акт – рішення або дія

адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи. Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за даною послугою. У ширшому значенні, до адміністративних послуг можна віднести звернення до адміністративного органу не лише за юридичним оформленням суб'єктивних прав особи, а і щодо виконання обов'язків фізичної або юридичної особи. Наприклад, відповідно до закону фізичні та юридичні особи зобов'язані періодично подавати звіти, декларації до податкових та інших «контролюючих» органів. Організація прийому таких звітів та декларацій має здійснюватися на тих самих засадах, що і надання інших адміністративних послуг [6].

Послуги, що надаються державою та місцевим самоврядуванням, складають сферу публічних послуг. Принципова відмінність між публічними послугами та послугами приватного сектору полягає у тому, що приватний сектор намагається максимально розширити асортимент послуг, а номенклатура публічних послуг має ґрунтуватися на протилежному принципі – держава робить тільки те, що не може або не повинен робити приватний сектор. За ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, необхідно розрізняти державні та муніципальні (комунальні) послуги. Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (як правило, лише виконавчої) та державними установами, організаціями, підприємствами.

І.Коліушко та В.Тимошук досліджують правові аспекти надання публічних послуг під час проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформи [2].

В.Авер'янов розглядає послуги як чинник удосконалення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [1].

В.Долечек висвітлює специфіку нормативно-правового забезпечення надання управлінських послуг і доцільності їх платності [4].

В.Сороко розглядає питання стандартизації адміністративних послуг [15].

О.Поляк дає детальну характеристику сутності муніципальних послуг та досліджує проблему підвищення їх якості. Але незважаючи на значну кількість науково обґрунтованих позицій в науковій літературі досі не вироблено єдиного підходу до розуміння сутності публічних, муніципальних та адміністративних послуг, немає одностайності у використанні дефініцій. В Україні на законодавчому рівні досі не унормовано питання розподілу послуг, що надають органи місцевого самоврядування. Відсутня єдина система сертифікації та стандартизації муніципальних послуг [11].

Одним із проблемних питань дослідження є визначення та розкриття сутності поняття «адміністративні послуги», які надаються

органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, враховуючи суттєві ознаки адміністративних послуг. Вирішення цієї наукової проблеми досягається за рахунок розв'язання наступних завдань: уніфікувати категоріальний апарат означеної проблеми дослідження; здійснити аналіз основних ознак притаманних «адміністративним послугам»; узагальнити існуючі в науковій літературі теоретико-методологічні підходи до визначення поняття та сутності адміністративних послуг, які надаються органами влади [6].

Сьогодні термін «адміністративні послуги» використовується не тільки у вітчизняній науковій літературі та законопроектних матеріалах, а й в національному законодавстві, зокрема в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, завданням якої є визначення принципів та напрямів подальшого реформування діяльності органів виконавчої влади у сфері адміністративних послуг. У документі наведені такі критерії визначення належності послуг до адміністративних (в аспекті відмінних ознак): повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом; послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень; послуги надаються за зверненнями фізичних та юридичних осіб; результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо); надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів. Але проведений аналіз праць вітчизняних науковців і нормативно-правових актів із цього питання свідчить про те, що даний перелік є неповним. До того ж, наукові дослідження та нормативно-правові акти часто містять різні погляди на зміст поняття «адміністративні послуги». Зрозуміло, що поняття - це «одна з форм мислення, результат узагальнення суттєвих ознак об'єкта дійсності» [7].

Отже, щоб розкрити сутність поняття «адміністративні послуги» через визначення терміна, необхідно виділити ознаки, що ці послуги характеризують. Розглядаючи ознаки адміністративних послуг, пропонуємо виділяти загальні ознаки, притаманні всім адміністративним послугам, та особливі ознаки, які властиві окремим адміністративним послугам. Враховуючи наведене, варто зазначити, що загальними ознаками адміністративних послуг є:

- 1) наявність публічного (суспільного) інтересу;
- 2) обов'язок публічної влади забезпечити надання адміністративної послуги, тобто створити умови для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи;
- 3) гарантування державою надання адміністративної послуги;

4) достатність бюджетного фінансування процесу надання адміністративних послуг;

5) підстава надання адміністративної послуги - закон (передбачає право на одержання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу) та ініціатива конкретної особи;

6) привід для здійснення юридичних дій - звернення зацікавленої особи;

7) уповноважений суб'єкт (адміністративний орган) - особа, наділена владними повноваженнями відповідно до закону;

8) відповідальність посадових і службових осіб за невиконання / неналежне виконання обов'язку з надання адміністративних послуг;

9) суб'єкт звернення (суб'єкт одержання адміністративної послуги) - конкретний адресат;

10) наявність взаємних прав і обов'язків уповноваженого суб'єкта і суб'єкта звернення;

11) наявність спеціального правового регулювання порядку надання адміністративних послуг;

12) результат адміністративної послуги - адміністративний акт [6].

Особливими ознаками адміністративних послуг є:

1) мета - реалізація права / виконання обов'язку;

2) сфера застосування послуги (наприклад: соціальна, підприємницька);

3) форма звернення - заява / повідомлення;

4) суб'єкт надання адміністративної послуги (діяч) - орган виконавчої влади / орган місцевого самоврядування;

5) суб'єкт одержання адміністративної послуги (адресат) - фізична особа / юридична особа;

6) вартість надання адміністративної послуги - платні послуги / безоплатні послуги;

7) джерело фінансування - державний бюджет / місцевий бюджет;

8) зміст послуги - реєстрація / дозвіл / ліцензія / патент / паспорт / посвідчення тощо [6].

Узагальнення загальних та особливих ознак адміністративних послуг дозволяє зробити висновок про таку їхню особливість як публічно-владний характер, сутність якого можна усвідомити за допомогою синтезу таких слів, як «публічний» (суспільний, відкритий, доступний) та «владний» (тісно пов'язаний із такими словами та словосполученнями: уповноважений; функції держави, державне управління, органи державної влади; особи, наділені адміністративними повноваженнями) [11].

В.Авер'янов серед обов'язкових ознак адміністративних (виконавських) послуг називає те, що «приватні особи мають право на

свій розсуд користуватися результатами наданих послуг». З таким висновком у найзагальнішому вигляді можна погодитися. Хоча, з іншого боку, прийняте щодо приватної особи рішення в багатьох випадках породжує і зобов'язання, яких неможливо уникнути. Наприклад, якщо особа зареєструвалася суб'єктом підприємницької діяльності, вона не може просто викинути своє свідоцтво. Особі потрібно або стати на облік у низці державних органів та регулярно подавати певні звіти, або ж звернутися знову до реєстраційного органу із заявою про скасування державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності. Як другорядну ознаку адміністративних послуг можна виділити їх типовість, або ординарність. Ця ознака особливо актуальна для адміністративних послуг, які можуть надаватися через «універсами послуг», де спілкування між адміністративним органом і особою фактично є «документальним» і, як правило, не вимагає особистого вислуховування особи [8].

Ознаки адміністративних послуг дають можливість виробити критерії розмежування адміністративних послуг від інших видів діяльності держави:

1) за суб'єктом здійснення - надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

2) за видом бюджету - надаються за рахунок коштів як державного, так і місцевого бюджету;

3) за результатами здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом - прийняття індивідуального адміністративного акта;

4) за змістом діяльності - видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрацій;

5) за суб'єктом ініціативи - за зверненням (за заявою) фізичної / юридичної особи;

6) за функцією держави - забезпечувальна, спрямована на реалізацію прав, свобод і законних інтересів (тобто забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів) / виконання особою визначених законом обов'язків. Таким чином, основними критеріями, якими слід керуватися при віднесенні того чи іншого виду діяльності органів виконавчої влади до адміністративних послуг, є: функції держави, ініціатор виникнення відносин, наявність / відсутність владних повноважень, характер дій (фактичні або юридичні, тобто ті, що спричиняють настання правових наслідків).

Наявність публічного інтересу в наданні адміністративних послуг не дає змоги використовувати виключно ринкові механізми. У зв'язку з цим принципового значення набуває питання про достатність бюджетного фінансування процесу надання адміністративних послуг, які гарантуються

державою. Таким чином, надання адміністративних послуг можливе як на платній, так і на безоплатній основі. На відміну від публічних послуг, які можуть надаватися як за ініціативою зацікавлених у послугі осіб, так і без такої ініціативи відповідно до закону (за ініціативою самих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у зв'язку з виконанням публічного обов'язку, похідного від законних інтересів споживача послуг), адміністративні послуги належать до тієї групи публічних послуг, приводом для початку здійснення яких є надходження звернення від зацікавленої особи.

Зокрема, І.Коліушко і В.Тимошук зауважують, що «особа за власною ініціативою звертається до адміністративного органу з метою одержання необхідного для реалізації своїх прав рішення або дії» [8]. Таким чином, адміністративні послуги надаються громадянам і юридичним особам у випадках їх звернення до відповідних органів і організацій.

Отже, адміністративні послуги належать до публічних послуг за такими критеріями:

1) за характером дій - являють собою юридично і соціально значущі дії;

2) за суб'єктом одержання послуги - надаються фізичним та юридичним особам.

У науці та законодавстві пропонуємо розмежовувати адміністративні послуги з іншими видами публічних послуг за наступними критеріями:

1) за суб'єктом надання послуги - адміністративні послуги надаються як органами виконавчої влади, так і виконавчими органами місцевого самоврядування, тобто суб'єктами наділеними владними повноваженнями;

2) за видом бюджету - адміністративні послуги надаються як за рахунок коштів державного бюджету, так і за рахунок коштів місцевого бюджету;

3) за характером дій - надання адміністративних послуг полягає у вчиненні юридичних дій, які тягнуть настання правових наслідків;

4) за колом суб'єктів одержання - надаються конкретному адресату (індивіду), тобто мають персоналізований характер;

5) за підставою надання - надаються за зверненням фізичної або юридичної особи;

6) за результатом - результатом адміністративної послуги є індивідуальний адміністративний акт;

7) за формою результату - надається у встановленій законом формі (наприклад: дозволи, ліцензії, посвідчення, сертифікати, свідоцтва) [11].

Можна стверджувати, що у вітчизняній науковій літературі не існує

єдності думок з приводу визначення поняття «адміністративні послуги», що у свою чергу, свідчить про дискусійний характер досліджуваного питання. Одні автори пропонують визначати адміністративні послуги як передбачену законом розпорядчу діяльність «адміністративних органів» - органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, що здійснюється за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямована на реалізацію їхніх прав, свобод та законних інтересів. Інші дослідники розглядають адміністративні послуги як частину публічних послуг, що надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень.

Згідно з Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади адміністративна послуга - результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод та законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо). З урахуванням вищевикладеного, на нашу думку, залежно від суб'єктів, які вступають у відносини з надання адміністративних послуг, адміністративну послугу можна розглядати в двох аспектах: по-перше, з точки зору уповноваженого суб'єкта; по-друге, з точки зору суб'єкта звернення.

У першому випадку, узагальнюючи інформацію, що міститься у спеціальній літературі, та наявну нормативно-правову базу, можна дійти висновку, що адміністративна послуга розглядається як публічно-владна діяльність адміністративного органу, спрямована на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи.

У другому випадку, спираючись на положення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, маємо змогу встановити, що під адміністративною послугою розуміють результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалася за заявою особи. Іноді пропонують визначати адміністративну послугу як правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [11].

Німецький проф. О.Люхтергандт вважає, що поняття адміністративних (управлінських) послуг не охоплює речових (скажімо, видача самої паспортної книжки) і фінансових послуг (приміром, видача грошей соціально незахищеним особам), розуміючи при цьому під

управлінськими (адміністративними) послугами «позитивні» індивідуальні акти, які приймаються з метою задоволення певних інтересів фізичних або юридичних осіб. На нашу думку, можна говорити про адміністративні послуги як про широке поняття, що передбачає прийняття індивідуального адміністративного акта, незалежно від специфіки його юридичного оформлення чи навіть виконання. Адже в усіх випадках, чи йдеться про видачу паспорта, реєстрацію особи підприємцем чи про призначення державної соціальної допомоги, спочатку приймається саме адміністративний акт. Потім він оформлюється у вигляді документа, який потрібен особі, - паспорт, свідоцтво. Або ж адміністративний акт виконується через видачу грошової допомоги тощо [6].

Загалом підтримуємо думку І.Коліушка, який вважає, що у зв'язку з однорідністю відносин щодо надання адміністративних послуг, однорідністю норм, якими регулюються ці відносини, тривалою історією та широкою правовою базою, адміністративні послуги заслуговують на виділення в окремий інститут права, який в адміністративному праві за значенням має стояти в одному ряду з інститутом адміністративної відповідальності. Таке бачення проблеми відкриває нові можливості розвитку адміністративного права та реформування публічної адміністрації [8].

Для розвитку методології адміністративних послуг, які надаються органами місцевої влади треба не тільки правильно розуміти зміст та сутність такого поняття, як адміністративні послуги, чітко уявляти його суб'єкти та об'єкти, але й вирішити не менш важливе з точки зору застосування відповідної до реальної ситуації термінології питання. Таким чином адміністративні послуги надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Другий важливий момент - об'єкт, на який спрямовуються «управлінські послуги», тобто користувачі чи одержувачі послуг. Ними є громадяни держави, які звертаються в ті чи інші органи влади щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних, особистих прав, законних інтересів та зі скаргами про їх порушення [9].

Свідомий характер процесу надання адміністративних послуг передбачає, що при цьому наданню має логічно передувати визначення змісту кожної з послуг і певної типізації кожної з них. Наочна суперечність опису адміністративних послуг органів виконавчої влади потребує визначення їх характерних рис як основи для опису. Найбільш логічною і стислою видається така схема опису:

- 1) споживач послуги - суб'єкт звернення;
- 2) надавач послуги - орган державної влади;
- 3) умови надання послуги;

4) кінцевий продукт.

Характеристика споживача послуги має виходити з того, що остання є виключно засобом реалізації фізичною або юридичною особою своїх прав, свобод і законних інтересів. Відповідно первинним вихідним моментом опису послуги є визначення права (інтересу), що реалізується при наданні даної послуги. Послуга має надаватися виключно за добровільним зверненням (заявою, клопотанням) фізичної або юридичної особи, яка прагне задовольнити власний інтерес. Добровільність при цьому означає можливість для особи вільного вибору між зверненням за послугою і відмовою від такого звернення. Оскільки надання адміністративних послуг є реалізацією суб'єктивних прав і законних інтересів, необхідною складовою характеристики споживача послуг є визначення вимог до нього. Зокрема, йдеться про перелік, зміст та вимоги до відомостей (включно із зразками оформлення необхідних документів) для звернення до органу щодо надання послуги [5].

З адміністративно-правової точки зору, всі звернення громадян, підприємств та організацій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування за змістом діляться сьогодні на:

- 1) звернення з пропозиціями, зауваженнями та побажаннями;
- 2) звернення за управлінськими послугами;
- 3) звернення з оскарженнями рішень, дій чи бездіяльності органів влади та органів місцевого самоврядування чи їх посадових осіб. Такий розподіл форм закладений нормами Закону України «Про звернення громадян». Відсутність деталізації та чіткого окреслення поняття «звернення за управлінською послугою» загалом призводить до неефективності таких звернень. Тому надати якісно управлінську послугу можливо у випадку дії спеціального правового регулювання для системи органів, які уповноважені законом здійснювати таку діяльність [9].

Характеристика надавача послуги має включати: визначення його місця в цілісній системі органів державної влади і зумовлена цим специфіка як надавача послуг. Уповноваженим суб'єктом може бути виключно орган державної влади. Визначення умов надання послуги повинно включати: вільний доступ до інформації про надання відповідної послуги. Необхідним компонентом визначення умов надання послуги є обґрунтування її платності / безоплатності. Важливо забезпечити цілісність кожної адміністративної послуги. Часто забезпечення цілісності окремих послуг (принцип «єдиного вікна») обґрунтовується необхідністю забезпечення зручності надання послуг для споживачів. Кінцевим продуктом процесу надання адміністративної послуги з огляду на її державно-владний зміст має бути, як зазначається в урядовій Концепції, «адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл, тощо)» [19].

Отже, проблематика адміністративних послуг потребує подальшого опрацювання і законодавчого врегулювання на єдиних методологічних засадах. Запровадження в Україні доктрини адміністративних послуг, забезпечення належної якості надання адміністративних послуг вимагає системного підходу до правового регулювання даної сфери суспільних відносин. Варто наголосити на необхідності ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу України, який має визначати термінологічний базис сфери адміністративних послуг та врегулювати процедурні відносини між фізичними й юридичними особами та публічною адміністрацією.

Тема 1.2. Адміністративні послуги: проблеми теорії, законодавства і практики в Україні

Протягом останніх років теорія адміністративних послуг в Україні зазнала суттєвого розвитку. За цей час вона пройшла шлях від перших спроб теоретичного осмислення проблематики до відображення в академічному підручнику з адміністративного права. З 2006 року, коли Кабінетом Міністрів України було затверджено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, це питання стало одним з пріоритетних в державній політиці. Особливо помітною стала активність влади з 2009 року, коли почали регулярно прийматися урядові рішення з проблематики адміністративних послуг, і врешті у вересні 2012 року було ухвалено Закон України «Про адміністративні послуги». Наразі є потреба оцінити пройдений шлях та визначити актуальні проблеми теорії, законодавства та практики, а також подальші перспективи у цій сфері. Відомо, що сама ідея адміністративних послуг прийшла в Україну із досвіду західних країн, де ще з 80-х років набула розквіту доктрина «нового публічного менеджменту» та орієнтація держави/ влади на громадянина як клієнта. У 1998 році ідея адміністративних (управлінських) послуг вперше була зафіксована у Концепції адміністративної реформи в Україні. Безумовно, акцент на «служіння», «надання послуг» є надзвичайно корисним для будь-якої сучасної держави. Владі слід завжди пам'ятати, що вона існує саме для обслуговування суспільства загалом та кожного громадянина зокрема. Тобто орієнтація на потреби та інтереси клієнта (особи) з боку органів публічної адміністрації є беззаперечним позитивом теорії публічних послуг, і власне адміністративних послуг як різновиду публічних послуг. В західних країнах основне завдання цієї ідеї полягало в тому, щоб перебудувати заскорузлу бюрократичну машину на більш гнучку організацію, що використовує кращі методи та підходи приватного

сектору до обслуговування клієнтів [3].

Основними напрямками активності з проблематики «публічних послуг» у розвинених країнах були і залишаються:

1) створення найзручніших та найдоступніших умов для отримання послуг споживачами (в тому числі розвиток ідеї інтегрованих офісів – англ. one-stop-shop, нім. – Burgerburo; Burgeramt);

2) пошук оптимального суб'єкта надання послуг (створення «виконавчих агенцій», «роздержавлення» послуг/приватизація, використання методів приватного сектору у публічних інституціях тощо);

3) впровадження інформаційних технологій для надання послуг. Це стосується як електронізації окремих послуг, так і створення вебпорталів, присвячених публічним послугам (наприклад, портал – www.service-public.fr (Франція), www.serviccanada.gc.ca (Канада)) [3].

В Україні слід було вирішувати і низку інших завдань, в тому числі – «подрібнення» адміністративних послуг, тобто штучний поділ однієї адміністративної послуги на декілька окремих «платних послуг». В цьому сенсі теорія адміністративних послуг спрямовує владу на результативність, на надання цілісного продукту/ послуги. Загалом пройшовши навіть деяку термінологічну еволюцію від конструкції «управлінські послуги» до категорії «адміністративні послуги» (які проте в обох випадках ґрунтуються на характеристиці суб'єкта, який надає ці послуги, – на адміністрації), – на сьогодні можна стверджувати, що в Україні є доволі розвинена теорія адміністративних послуг. Це стосується і широкого категорійного апарату («адміністративні послуги», «публічні послуги», «державні послуги», «муніципальні послуги» тощо), і доволі чітких класифікаційних ознак власне адміністративних послуг. Слід вкотре відзначити, що ґрунтовний розвиток теорії адміністративних послуг зумовлений тим, що у її джерел в Україні стояли правники-адміністративісти (насамперед, професор В.Авер'янов, І.Коліушко) [3].

Українська доктрина адміністративних послуг є по суті вітчизняним надбанням. Адже в такій «строгій» юридичній формі проблематика адміністративних послуг в західних країнах не розглядається. У країнах, звідки до нас прийшла ідея послуг, категорія «послуг» відносно публічного сектору вживається у найширшому і дуже гнучкому значенні. Фактично йдеться про «публічні послуги», «послуги адміністрації», «послуги для громадян», «послуги для бізнесу» тощо. Акцент робиться не на юридичну складову, а на те, що всі продукти (рішення, дії тощо) публічної адміністрації у відносинах з приватними особами є послугами. Західні родоначальники теорії публічних послуг не надають відповідним категоріям жорсткого юридичного значення. І нам невідомі приклади ухвалення у цих країнах спеціальних законів з даної проблематики, за винятком урегулювання питань плати за послуги.

Українське прагнення до чіткої термінологічної визначеності призвело до того, що маємо як позитиви у розвитку доктрини адміністративних послуг, так і деякі ризики [3].

Поняття адміністративних послуг поряд з орієнтацією на цілісність послуги, поряд з чіткими класифікаційними ознаками, не завжди дозволяє дати безспірну відповідь на питання, пов'язані із віднесенням або невіднесенням до адміністративних послуг: «довідок»; звітів, декларацій і повідомлень; прохань, пропозицій і рекомендацій тощо. Нині цілком очевидно, що теорія адміністративних послуг повинна мати і певний рівень гнучкості для врахування раціональних потреб практики. Варто нагадати ключові державні рішення з проблематики адміністративних послуг. Уперше повноцінно про неї згадано на державному рівні у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (2006 р.). Але лише з 2008 року почало реалізовуватися кілька ініціатив (певним підсумком яких можна вважати Постанову Уряду № 737 від 2009 року⁵), що зводилися насамперед до завдань: ліквідувати підприємства, установи, організації, які надають «державні та адміністративні послуги», або позбавити їх відповідних повноважень. У тимчасовому порядку надання адміністративних послуг, затвердженому вищезазначеною Постановою, також було визначено: деякі рамки щодо оплати адміністративних послуг; порядок спрямування в бюджет коштів, отриманих за адміністративні послуги; вимоги щодо розміщення інформації про адміністративні послуги та деякі інші вимоги до суб'єктів, що надають адміністративні послуги [3].

6 вересня 2012 року парламент ухвалив Закон України «Про адміністративні послуги» (далі – Закон).

Основними позитивами цього Закону можна вважати:

– обов'язок органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій щодо утворення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП);

– законодавчу заборону вимагання документів та інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг, або яку вони можуть отримати самостійно;

– впорядкування внутрішніх процедур надання адміністративної послуги (через запровадження технологічних карток послуг) та надання зручної інформації для споживачів послуг (через встановлений обов'язок широкого інформування та запровадження інформаційних карток адміністративних послуг);

– введення уніфікованого поняття «адміністративний збір» як єдиної плати за платні адміністративні послуги;

– гарантування мінімальної кількості годин прийому суб'єктів звернень [13].

Загальні перспективи розвитку системи надання адміністративних послуг. Останні зосереджені навколо питань:

- 1) дерегуляції та адміністративного спрощення;
- 2) впорядкування оплати адміністративних послуг;
- 3) створення інтегрованих офісів – центрів надання адміністративних послуг;
- 4) децентралізації, тобто передачі/делегування повноважень з надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування.

Дерегуляція та адміністративне спрощення – це загальне скорочення кількості адміністративних послуг та спрощення процедур надання конкретних послуг. На короткострокову перспективу тут значним прогресом стало б наведення порядку з «переліками платних послуг», затвердженими Кабінетом Міністрів. Насамперед слід припинити практику «подрібнення» адміністративних послуг на декілька окремих платних послуг. Найпростіший шлях для вирішення цієї проблеми – повне скасування усіх «переліків платних послуг». Складніше питання – про доцільність ухвалення окремого Закону «Про перелік адміністративних послуг» [13].

Інший напрям державної політики у сфері адміністративних послуг має полягати у подальшій підтримці створення центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), тобто інтегрованих офісів. Тут надзвичайно важливо враховувати положення статті 12 Закону України «Про адміністративні послуги» і коректно їх виконувати. Утворення ЦНАП при міських радах міст обласного значення, районних державних адміністраціях є обов'язковим. Рішення про утворення ЦНАП при міських радах міст районного підпорядкування та селищних радах приймається на розсуд відповідних місцевих рад. Частина 4 статті 12 Закону передбачає, що з метою забезпечення належної територіальної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи центру надання адміністративних послуг. Згідно з частиною 6 ст. 12 Закону «Про адміністративні послуги» перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, визначається органом, який створив ЦНАП. Отже, за загальним правилом, особливо для органів місцевого самоврядування, – обсяг послуг, які надаються через ЦНАП, тобто конкретний перелік, визначається самостійно органом, який утворив (утворює) ЦНАП. З міркувань інтересів споживачів послуг важливо, щоб у ЦНАП надавалася максимальна кількість послуг і щоб там обов'язково були популярні (базові) адміністративні послуги. Зокрема, до базових адміністративних послуг можна віднести послуги з: реєстрації актів цивільного стану; реєстрації місця проживання і видачі (обміну) паспортних (ідентифікаційних) документів; реєстрації нерухомості; реєстрації суб'єктів господарювання; реєстрації транспортних засобів та

видачі (обміну) посвідчень водія тощо. Основним інструментом інтеграції цих послуг у ЦНАП є норми абзацу першого частини 7 статті 12 Закону, за яким до переліку адміністративних послуг, що надаються через ЦНАП, повинні бути включені послуги органів виконавчої влади, які мають надаватися у ЦНАП за переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України. Такий Перелік було затверджено лише 16 травня 2014 року. Але для його реалізації ще потрібні зміни до спеціальних (тематичних) законів, які б уможливили надання адміністративних послуг (насамперед, «швидких») адміністраторами та/або залучення «представників» суб'єктів надання адміністративних послуг до роботи у ЦНАП, принаймні на перехідний період. Особливу увагу необхідно звернути на частину 8 статті 12 Закону «Про адміністративні послуги», за якою суб'єктам надання адміністративних послуг забороняється здійснювати прийом заяв суб'єктів звернень щодо надання адміністративних послуг, видавати суб'єктам звернень оформлені результати надання адміністративних послуг, якщо такі послуги за законом надаються через центри надання адміністративних послуг. Досвід міст, у яких ЦНАП функціонували ще до ухвалення Закону, однозначно підтверджує раціональність цієї норми. Адже у разі збереження «паралельного прийому» і через ЦНАП, і безпосередньо у суб'єкта надання адміністративної послуги, суб'єкти звернення часто зверталися не до ЦНАП, а до посадової особи, яка вирішує справу.

Така ситуація унеможлилювала ефективну роботу ЦНАП, адже паралельна реєстрація вхідних документів з однієї категорії справ унеможливує контроль за однопорядковим вирішенням цих справ. У суб'єкта надання адміністративних послуг зберігається і потреба утримувати персонал, що здійснює прийом відвідувачів і відпоб Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16 травня 2014 р. № 523-р., відповідно якого облаштовувати приміщення, тобто державі потрібно фінансувати подвійну інфраструктуру. У абзаці першому частини 11 статті 12 Закону визначено вимоги щодо часу прийому суб'єктів звернень у ЦНАП. Важливо наголосити, що час прийому суб'єктів звернень у ЦНАП є загальним (єдиним) для всіх адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП. Отже, існування окремих (диференційованих) годин прийому щодо окремих категорій адміністративних послуг, чи в розрізі окремих суб'єктів надання адміністративних послуг, чи з розподілом на години для консультацій та години для прийому документів – є неприйнятним.

1 серпня 2013 року Кабінет Міністрів України Постановою № 588 затвердив Примірний регламент центру надання адміністративних послуг (далі – Примірний регламент). У цьому акті Уряду викладено багато норм

рекомендаційного характеру, які можуть сприяти більш повноцінному впровадженню ідеї ЦНАП.

Особливу увагу варто звернути на норми Примірного регламенту, за якими приміщення центру поділяється на відкриту та закриту частини. У відкритій частині здійснюється прийом, консультування, інформування та обслуговування суб'єктів звернення. При цьому сектор обслуговування повинен бути утворений за принципом відкритості розміщення робочих місць. Це дуже важлива норма Примірного регламенту, адже вона стимулює до використання для роботи з відвідувачами так званий «відкритий простір», а не кабінетну систему. Станом на середину 2014 року, дворічна реалізація Закону показала, що є низка типових проблем у питанні створення і функціонування центрів надання адміністративних послуг. Зокрема, ініціатива створення ЦНАП втілюється доволі успішно на рівні міст – обласних центрів. Це дійсно офіси, орієнтовані на громадян, які пропонують чималий спектр послуг у зручний спосіб, як-от: некабінетна система обслуговування, що додає і прозорості в роботі чиновників; орієнтований на громадян режим роботи; електронне регулювання черги; рецепція; умови для осіб з обмеженими фізичними можливостями; супутні послуги (ксерокопіювання, банківські послуги). Міста-лідери запроваджують електронні консультації, можливість попереднього запису на прийом через телефон та Інтернет, SMS-інформування про вирішення справи; відкривають територіальні філії ЦНАП у різних районах міста тощо. Але у більшості міст ще далеко не повністю використали потенціал ЦНАП для якісного обслуговування споживачів. Наразі на перший план виходить така проблема в роботі ЦНАП як відсутність популярних (базових) адміністративних послуг у ЦНАП. Головною причиною браку базових адмінпослуг у компетенції ЦНАП є те, що Кабінет Міністрів півтора року не приймав відповідний Перелік послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП. Але навіть після його ухвалення (16 травня 2014 року) з виконанням цього урядового рішення більшість центральних органів виконавчої влади всіляко зволікають [3].

У спрощеному вигляді ЦНАП включає в себе:

– підрозділ (працівників) першого контакту (рецепцію), де здійснюється первісна робота з відвідувачами: їх загальне інформування та консультування. Але цей підрозділ не приймає вхідних документів;

– підрозділ (підрозділи) прийому звернень замовників. Цей підрозділ приймає документи від відвідувачів, а також здійснює фахове консультування.

У простих справах працівники можуть не лише приймати заяви, але й вирішувати праву по суті та видавати результат (адміністративний акт). Щоправда, у зв'язку з ухваленням Закону України «Про адміністративні

послуги» від 6 вересня 2012 року, ЦНАП має працювати лише через «адміністратора». За цим Законом безпосереднє надання адміністративної послуги адміністратором допускається лише у випадках, передбачених законом. Для ефективного реалізації цієї норми є необхідними зміни до інших законів (наприклад, щоб уможливити поєднання функцій-посад адміністратора ЦНАП та державного реєстратора). Обидва вище описані умовні підрозділи ще називають «фронт-офісом» – частиною ЦНАП, у якій відбувається контакт споживачів послуг (заявників) з працівниками адміністрації. Іншу частину ЦНАП називають «бек-офісом». До неї входять тематичні (фахові) структурні підрозділи / органи з опрацювання справ по суті. Це стосується справ, які потребують тривалого опрацювання (вивчення документів, витребування додаткових документів, погоджень тощо) та особливих фахових знань. В українських умовах, коли до номенклатури «ЦНАП» включаються і складні послуги (наприклад, в архітектурно-будівельних справах), запроваджується такий алгоритм роботи, за яким у фронт-офісі лише приймається пакет вхідних документів (заява та інші документи) і передається фаховому підрозділу, який після опрацювання цього пакета приймає адміністративний акт і передає його назад до фронт-офісу для видачі або відправлення поштою споживачеві. Цей підхід, фактично як єдиний, вимагається Законом «Про адміністративні послуги», адже останній передбачає надання адміністративних послуг лише через адміністратора. Рецепція. У великих містах є необхідним запровадження посад консультантів з питань функціонування ЦНАП, тобто робочих місць працівників, які надаватимуть консультації із загальних питань графіка роботи ЦНАП, порядку прийому тощо [18].

Доцільним є розташування такого інформаційного відділу (рецепції) на вході до приміщення ЦНАП перед підрозділами (частиною офісу), у якому здійснюється прийом документів від замовників. Отже, персонал рецепції (1–2 особи) має здійснювати загальне інформування новоприбулих до установи споживачів, тоді як їхнє фахове консультування здійснюватиме персонал, що приймає документи. У випадку незначних розмірів ЦНАП (наприклад, у містечках або територіальних пунктах ЦНАП) працівники, які здійснюють фаховий прийом, можуть одночасно надавати усі консультаційно-інформаційні послуги. Тобто створення окремої рецепції є недоцільним. Підрозділ (робочі місця) прийому документів у споживачів. Цей підрозділ здійснює обслуговування споживачів безпосередньо отримуючи у них документи, необхідні для вирішення справи. У випадку створення ЦНАП також має забезпечуватися мінімальний рівень спілкування між споживачем послуги та посадовою особою, яка фактично вирішує справу з надання адміністративної послуги. Окремий відділ прийому документів (а не

фаховий підрозділ) забезпечує процедурний та структурний «розрив» провадження між різними підрозділами та посадовими особами, зменшуючи тим самим корупційні ризики. Очевидно з цієї логіки у Законі України «Про адміністративні послуги» суб'єктом законодавчої ініціативи і була закладена модель роботи ЦНАП виключно через адміністраторів. Щодо «швидких» послуг тут, певною мірою, постає проблема суперечності двох основоположних принципів роботи ЦНАП: принципу відмежування стадії прийому документів від їх розгляду по суті і зручності для споживача (який зацікавлений вирішити справу за один візит) [18].

З огляду на потребу зручності можна було б надавати перевагу швидкості при забезпеченні споживачам найпростіших послуг (прості реєстраційні послуги тощо), які не вимагають значних витрат часу і майже не містять у собі корупційної складової. Тобто зазначені послуги мали б надаватись невідкладно тим службовцем, до якого звертаються щодо послуги. Закон України «Про адміністративні послуги» допускає безпосереднє надання адміністративних послуг адміністратором лише у випадках, передбачених законом [13].

Тому для можливості використання цієї норми ще будуть потрібні зміни до законодавства. При безпосередньому наданні адміністративних послуг важливо забезпечити належний контроль за наданням таких послуг, аби виключити можливість навіть «дрібних подяк» (кави, цукерок тощо), оскільки це негативно впливає на імідж публічної адміністрації. Також доцільно впроваджувати таку модель роботи, коли прийом заяв заявників і видача результатів не повинні «зав'язуватись» на одну особу. Інакше антикорупційні очікування від роботи «через адміністратора» виявляться марними. Варто також відзначити, що сьогодні існують два концептуальні підходи до визначення компетенції персоналу ЦНАП: універсальний та спеціалізований. Модель ЦНАП із універсальною компетенцією працівників передбачає можливість отримання звернень та документів споживачів будь-ким із персоналу приймальні, у порядку черговості. Зазначена модель дає можливість оптимізувати штат (загальну чисельність) з огляду на відсутність необхідності входження до його складу представників усіх спеціалізованих підрозділів органу влади (та представників інших органів влади), а також забезпечує рівномірне навантаження на персонал, що, у свою чергу, прискорює процедуру обслуговування громадян. Недоліком зазначеної моделі є брак у таких працівників глибоких спеціальних знань щодо специфіки правовідносин, а також власне брак достатньої кількості кваліфікованого персоналу на такі посади «універсалів» (у термінології Закону «Про адміністративні послуги» - «адміністраторів»). Мінімізувати цей ризик дозволяє наявність у персоналу чітко виписаних інформаційних і технологічних карток та

постійне підвищення кваліфікації. Друга модель ЦНАП – спеціалізована – передбачає структурування відділу прийому звернень споживачів в окремих «віконцях» (підрозділах/окремими працівниками) за групами питань, об'єднаних за галузевим або інституційним принципом (наприклад, одні службовці приймають заяви щодо реєстрації суб'єктів господарювання, інші – щодо житлових питань тощо). При цьому необхідно враховувати негативний досвід надмірного структурування (спеціалізації) працівників/підрозділів щодо прийому документів [3].

Так, формування різних структур з прийому документів від фізичних осіб загалом та окремо від підприємців не лише спричинило невиправдані витрати на створення додаткового числа робочих місць, але й дезорієнтувало споживачів, значна частина яких не могла визначити для себе характер власного звернення. Донедавна найбільший негатив мав той факт, що українські «єдині офіси» (зокрема дозвільні) змушені були залучати на робочі місця представників усіх дозвільних органів, що вимагає великих приміщень. Крім того, досить часто до представників окремих дозвільних органів протягом годин прийому не приходять жоден відвідувач, і їхній робочий день виявляється практично змарнованим в очікуванні замовника. Тобто мало місце нерівномірне навантаження на працівників. Перевагу слід віддавати раціональній універсалізації та інтеграції документообігу, замість глибокої спеціалізації та «особистої присутності» усіх адміністративних органів / підрозділів у одному приміщенні. Разом із тим, певна спеціалізація працівників ЦНАП у великих містах може бути виправданою й прискорювати обслуговування відвідувачів. Навіть попри те, що Закон України «Про адміністративні послуги» в імперативному порядку впроваджує модель роботи ЦНАП лише через адміністраторів, спеціалізація цілком можлива [3].

Отже, одні адміністратори можуть працювати з однією тематикою (групою послуг), інші – з іншою. Отже, наголосимо, що при утворенні ЦНАП ключовим є завдання створення так званого «фронт-офісу» (тобто частини адміністрації у якій ведеться прийом споживачів). У свою чергу, «бек-офіс» може бути двох типів: Перший підрозділ, у якому службовці працюють з документами, відповідають на телефонні дзвінки. За потреби ці працівники теж можуть підключатись до прийому споживачів, якщо виникає велика черга (але згідно з Законом «Про адміністративні послуги» ці працівники теж повинні мати статус «адміністратора»). Другий – як сукупність усіх спеціалізованих підрозділів, до яких потрапляють (передаються) документи («вхідні пакети») після їх отримання у фронт-офісі. Такий підхід є, мабуть, найприйнятнішим для України, адже більшість справ потребує фахового опрацювання, і відповіді не надаються невідкладно. З юридичної точки зору ЦНАП може бути утворено як постійний робочий орган (сукупність робочих місць).

Також ЦНАП може бути утворено (або перетворено в перспективі) як окремий структурний підрозділ з власним штатом. Це передбачає і Закон «Про адміністративні послуги». Для створення ЦНАП (і, насамперед, фронт-офісу) на першому етапі достатньо перегрупування існуючої чисельності органу (органів) шляхом зведення в єдину прийнятною працівників, які вели прийом у своїх підрозділах. Згідно з Законом «Про адміністративні послуги» ці працівники теж повинні отримати статус «адміністратора». Територіальні підрозділи (пункти/філії). За умов значної чисельності населення міста або розпорошеної локалізації доцільною є повна або часткова деконцентрація функцій ЦНАП, зокрема, щодо надання адміністративних послуг і в територіальних підрозділах (пунктах). Закон України «Про адміністративні послуги» передбачає, що з метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи центру надання адміністративних послуг (ч. 4 ст. 12). У містах ФРН (наприклад, у Гейдельбергу) у територіальних пунктах можна отримати фактично повний набір послуг (як і в центральному офісі) [3].

Прикметно, що створення 10-ти територіальних пунктів для 140-тисячного міста не потягнуло збільшення жодної посади службовця. І в територіальних пунктах немає жодної керівної посади, адже діяльність усіх службовців координується з центрального офісу. У Берліні загалом відкрито понад 50 «офісів для громадян». Керівництво установи. Якісне функціонування ЦНАП є можливим лише за умови наявності керівного центру. При цьому керівник ЦНАП повинен мати адекватні повноваження для організації роботи ЦНАП.

У концепції розвитку системи надання адміністративних послуг зазначається, що для забезпечення розвитку системи надання адміністративних послуг необхідно розв'язати такі проблеми:

- наявність не передбачених законами видів адміністративних послуг;
- поділ адміністративної послуги на кілька платних послуг;
- перекладення обов'язків адміністративних органів із збирання довідок або погодження документів на фізичних та юридичних осіб;
- вимагання від фізичних та юридичних осіб документів, не визначених законодавством або в не передбаченій законодавством формі;
- необґрунтоване справляння плати або необґрунтовано великі розміри плати за надання окремих видів адміністративних послуг;
- установа в адміністративному органі графіка приймання громадян у незручний для них час;
- необґрунтовано тривалий строк надання окремих послуг;
- обмеженість доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг;

–неналежне законодавче регулювання процедурних питань надання послуг;

–фактичне зобов'язування фізичних та юридичних осіб отримувати супутні платні послуги;

–віднесення до повноважень одного органу здійснення контролю й надання відповідних послуг;

–відсутність стандартів надання послуг;

–ставлення до фізичних та юридичних осіб як до прохачів, орієнтація не на задоволення потреб особи, а на формальне дотримання процедури [17].

Подальший розвиток системи надання адміністративних послуг повинен здійснюватися з урахуванням таких основних принципів:

–доступність послуг для всіх фізичних та юридичних осіб;

–дотримання стандартів надання послуг;

–відповідність розміру плати за послуги економічно обґрунтованим витратам, пов'язаним з їх наданням; відкритість [18].

Тема 1.3. Реформа адміністративних послуг: переваги для споживачів та відомчі інтереси

Створення центрів надання адміністративних послуг сьогодні є серцевиною реформи адмінпослуг. Адже ЦНАП однозначно покращують якість адміністративних послуг для громадян. Зокрема, у чинному Законі закладена модель організації надання послуг у ЦНАП через адміністраторів – універсальних працівників органу, що утворив ЦНАП (тобто працівників, які спроможні приймати документи по різних категоріях справ, і не «прив'язані» до певного відомства). Назва цієї посади це питання вторинне. Важливо, що лише за такої організації – через власний персонал – керівництво ЦНАП та органи, що його утворили, можуть забезпечувати і належну дисципліну та якість послуг, і оптимально організувати роботу ЦНАП (регулюючи кількість необхідних робочих місць, персоналу, графік роботи тощо). Мін'юст же запропонував замість «адміністраторів» передбачити у ЦНАП «присутність представників суб'єктів надання адміністративних послуг». При цьому Мін'юст, очевидно, не порадив, що у такому випадку містам та районним державним адміністраціям потрібно буде відкривати надвеликі офіси, де має бути не менше 30-50 робочих місць (хоча б по одному для кожного представника суб'єкта надання адмінпослуг) [3].

Для більшості міст і районів, де за чинним Законом достатньо облаштувати 5-10 робочих місць, завдання Мін'юсту було просто неспідопомним. Та й багато адміністративних послуг – неможливо віддати

до ЦНАП. Наприклад, державна архітектурно-будівельна інспекція має територіальні підрозділи лише на рівні областей, тож її послуги буде неможливо отримати у містах та районах, адже на усі ЦНАП фізично не вистачатиме «представників». Робота через «представника» також має негативні наслідки: нерівномірне навантаження на персонал, адже до одних працівників завжди постійні і великі черги, до інших – немає жодного відвідувача; те, що відвідувач не може замовити кілька послуг в одного працівника (а це одна з ключових ідей ЦНАП); що дефіцит робочих місць призводить до запровадження диференційованих графіків прийомних годин щодо різних послуг (а це суперечить ідеї ЦНАП про єдині прийомні години щодо усіх послуг); що керівник ЦНАП не може впливати на черги (бо останні залежать лише від сумління «представників» і їх кількості) та ін.

Державні реєстратори у містах були посадовими особами виконавчих органів місцевих рад. Для чого була проведена ця централізація і підпорядкування послуг Києву – незрозуміло. Також не ясно, чому не відстоює свої повноваження місцеве самоврядування. Паспортні послуги і послуги з реєстрації місця проживання – сьогодні це вже компетенція Державної міграційної служби (ДМС), хоча в цивілізованих країнах ці послуги надаються муніципалітетами. Тут ситуація в Україні являє суміш радянських традицій «прописки» з бізнес-підходами до виготовлення паспортних документів.

Тип залучення клієнтів до процесу прийняття рішень про надання послуг може бути різним. Вважається, що залучення клієнтів та можливість врахування їхньої думки може бути представлена у вигляді такого континууму з п'ятьма чітко вираженими відрізками:

- інформація;
- консультація;
- партнерство;
- делегування;
- контроль [3].

На першому відрізку континууму клієнта просто забезпечують інформацією про те, які послуги надаються [3].

На другому – клієнту надається можливість робити свій внесок у прийняття рішень та нагода вступати у діалог з постачальником, але кінцеве рішення все одно приймається органом влади або постачальником послуги [3].

На третьому – передбачається спільний процес прийняття рішень. На четвертому – рішення приймаються клієнтами в межах, які принаймні частково визначаються органами влади або постачальниками [3].

На п'ятому – клієнти визначають прийняття всіх рішень так, як це відбувається на справді конкурентному ринку. У ролі клієнтів можуть

виступати як особи та організації, які не мають відношення до уряду, такі як члени громадськості або бізнесові структури, так звані «зовнішні» клієнти; так і «внутрішні» клієнти – одиниці, які є частиною державної служби, як, наприклад, міністерства або інші організації державного сектора, а також структурні підрозділи окремої державної організації, як, скажімо, відділ кадрів або бухгалтерія. Застосування та синтез різноманітних сучасних концепцій та підходів РМ та врядування у практику діяльності органів публічної влади різних країн, а іноді різних регіонів однієї країни є зафіксованою і несуперечною глобальною тенденцією сьогодення (починаючи з 80-х – 90-х рр. ХХ ст.) [3].

Отже, відомчі інтереси, бізнес-інтереси представників влади, централізаторські тенденції у державі та інші фактори ставлять під сумнів успішність реформи сфери адміністративних послуг в рамках усієї країни. Загалом на нинішньому етапі цієї реформи першочергові завдання такі:

- не допустити ревізії Закону «Про адміністративні послуги» в частині ЦНАП та посад адміністраторів;

- зупинити розвиток відомчих територіальних мереж центральних органів виконавчої влади. Базові адмінпослуги повинні надаватися через ЦНАП;

- скасувати рішення про передачу з липня 2013 року функцій з реєстрації суб'єктів господарювання до Укрдержреєстру та повернути ці функції органам місцевого самоврядування;

- якнайшвидше ухвалити новий закон про паспорти (на заміну закону від жовтня 2012 року), який зніме проблему Єдиного державного демографічного реєстру і надмірних обтяжень для громадян та держави.

А стратегічними завданнями у цій сфері є:

- загальне зменшення кількості адміністративних послуг (на основі ретельного опрацювання Реєстру адмінпослуг). Для цього слід вдаватися до дуже радикальних дій, об'єднуючи «подрібнені» послуги (коли замість однієї послуги з особи беруться окремі кошти за бланк, за комп'ютерний набір, за оформлення і т. п.) і скасовуючи деякі «послуги» як вид (наприклад, різні довідки («форма 3», «про несудимість» тощо);

- спрощення процедур надання адміністративних послуг, особливо базових. З цією ж метою слід якнайшвидше прийняти Адміністративно-процедурний кодекс;

- децентралізація послуг, особливо базових. Держава повинна залишатися держателем абсолютної більшості відповідних реєстрів, але безпосереднє надання послуг має належати до компетенції місцевого самоврядування, принаймні як делеговане повноваження [3].

Питання для самоперевірки:

1. Які послуги становлять сферу публічних послуг ?
2. Що таке «адміністративна послуга»?
3. Наведіть основні ознаки адміністративної послуги.
4. Яка мета реформування сфери надання адміністративних послуг?
5. Принципи реалізації державної політики у сфері надання адміністративних послуг.
6. Наведіть основні напрямки реалізації державної політики у сфері надання адміністративних послуг.
7. Яка мета Закону України «Про адміністративні послуги»?
8. Наведіть основні вимоги до регулювання процесів надання адміністративних послуг.
9. Які завдання покладено на адміністратора ЦНАП?
10. Поясніть, згідно з рішенням яких органів утворюються ЦНАП.
11. Наведіть основні вимоги до ЦНАП.
12. Які супутні послуги можуть надаватися у ЦНАП? 13. Що таке інформаційна картка?
14. Що таке технічна картка?
15. Наведіть вимоги Закону України «Про адміністративні послуги» щодо якості адміністративних послуг.
16. Які особливо важливі «неписані» вимоги до ЦНАП запропоновано експертами ЦППР?
17. Назвіть відомих науковців у сфері управління якістю надання адміністративних послуг.

Практичні завдання:

1. Розкрийте сутність адміністративних послуг в органах публічної влади.
2. Складіть таблицю відомих визначень «адміністративна послуга» різних авторів.
3. Розкрийте критерії класифікації адміністративних послуг.
4. Сформулюйте основні недоліки надання адміністративних послуг до прийняття Закону України «Про адміністративні послуги».
5. З'ясуйте які адміністративні послуги мають бути безоплатними або платними?
6. Розкрийте сутність історичних етапів розвитку систем управління якістю.
7. Назвіть терміни надання адміністративних послуг, які регламентовано законодавством?
8. Що являється реєстром адміністративних послуг?
9. Значте основні складові побудови системи управління якістю в

органах виконавчої влади.

10. З'ясуйте у чому полягає значення адміністративних послуг у розвитку українського суспільства?

11. З'ясуйте яким чином можна класифікувати адміністративні послуги. Яке значення має розробка класифікації адміністративних послуг?

12. З'ясуйте які типові недоліки існують у процесі надання адміністративних послуг?

13. Визначте причини обумовлюють виникнення недоліків у процесі надання адміністративних послуг?

Теми рефератів:

1. Сучасні підходи до модернізації державного управління та доктрина адміністративних послуг.

2. Концепція публічного менеджменту (Public Management).

3. Концепція нового публічного врядування (New Public Governance).

4. Доктрина адміністративних послуг.

5. Досвід реформ державного управління з акцентом на якості послуг

6. Державна політика та нормативне регулювання у сфері надання адміністративних послуг

7. Основні поняття та визначення у сфері надання послуг.

8. Державна політика у сфері надання адміністративних послуг .

9. Положення Закону України «Про адміністративні послуги».

10. Передумови виникнення системи управління якістю надання адміністративних послуг

Використана та рекомендована література:

1. Авер'янов В. Як надавати управлінські послуги: Людина і виконавча влада у контексті адміністративної реформи. *Людина і влада*. 2000. № 3–4. С. 28–30.

2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.

3. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів / [Тимошук В.П., Добрянська Н.Л., Курінний О.В., Шкільний Є.О. та ін.] / Заг. ред. Тимощука В.П., Курінного О.В. Київ,

2015. 428 с.

4.Долечек В. Адміністративна реформа: поліпшення якості і підвищення ефективності державних послуг. *Вісн. НАДУ*. 2004. № 1. С. 217–224.

5.Дубенко С. Д., Мельниченко В. І., Плахотнюк Н. Г., Мельниченко В.І. Адміністративні послуги органів виконавчої влади: теоретичні підходи до вирішення практичних завдань. Київ : НАДУ, 2008. 44 с

6.Загальні аспекти організації надання адміністративних послуг : навч.-метод. матеріали / О.І.Васильєва, Н.В.Васильєва, О. С. Ігнатенко та ін. Київ : НАДУ, 2012. 56 с.

7.Зварич М., Рач В., Репецька Т. Операційне визначення терміна "адміністративні послуги". *Вісн. держ. служби України*. 2010. № 4. С. 15-20

8.Коліушко І. Б., Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України. Київ : Факт, 2003. 496 с

9.Коляєв А. О., Лесечко М. Д., Пастух О. Л., Чемерис А. О. Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади. Львів, 2004. 150 с

10.Надання адміністративних послуг : навч.-метод. посіб. для системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / укл. А. В. Ліпенцев. Київ : [б. в.], 2013. 224 с.

11.Ніколаєнко К. В. Адміністративні послуги як різновид публічних послуг. *Держава і право : зб. наук. пр.* 2010. Вип. 47. С. 269-274.

12.Поляк О. В. Механізми надання управлінських послуг органами влади: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Львів. регіон. ін-т держ. управл. Нац. акад. держ. управл. при Президентові України. Львів, 2006. 22 с.

13.Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409

14.Скороход О. П. Надання послуг населенню органами місцевого самоврядування як пріоритет діяльності місцевої громади. *Стратегічні пріоритети*. 2010. №1 (14). С. 41-46.

15.Сороко В. М., Вишневський А.В, Рогожин О.Г. Діяльність публічної адміністрації з надання послуг українському суспільству : монографія; за наук. ред. канд. філос. наук Ю.А.Привалова. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 180 с.

16.Тимошук В. Адміністративні послуги: посібник. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А». 2012. 104 с.

17.Тимощук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування: Асоціація міст України. Київ: ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 124 с.

18.Хриков Є.М. Система управління якістю адміністративних послуг: навчальний посібник. Луганськ: ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка», 2012. 233 с.

РОЗДІЛ 2. ЗАРУБІЖНІ ПРАКТИКИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ ОРГАНАМИ ВЛАДИ

Тема 2.1. Концепція надання адміністративних послуг у Німеччині, Франції, Польщі, Великобританії

Тема 2.2. Досвід Канади у створенні інтегрованої системи надання адміністративних послуг за принципом єдиного вікна

Тема 2.3. Досвід глобальних лідерів із реформування системи послуг

При вивченні розділу 2 уможлиблюється з'ясувати особливості державних реформ різних країн у сфері надання адміністративних послуг; визначити характерні риси надання адміністративних послуг у європейських країнах; з'ясувати систему управління якістю надання адміністративних послуг країн-лідерів.

Тема 2.1. Концепція надання адміністративних послуг у Німеччині, Франції, Польщі, Великобританії

В адміністративному праві провідних країн Заходу (Сполучені Штати Америки, Франція, Великобританія тощо) правовий інститут управлінських послуг є досить відпрацьованим, діє впродовж багатьох десятиліть і дає чітке уявлення про функцію демократичної держави відносно людини та суспільства. Сьогодні управлінські послуги як сфера взаємовідносин держави та органів місцевого самоврядування з громадянами набувають якісно нового змісту: людина все більшою мірою починає розглядатися як клієнт і споживач послуг, що надаються відповідними установами, у зв'язку з чим їх діяльність розглядається крізь призму задоволення потреб та конкретних запитів споживача [6, с.27]. Тому, вкрай важливо детально дослідити кращий зарубіжний досвід з метою адаптації певних його елементів до українських реалій. Завдяки науковим працям: В.Авер'янова, К.Афанасьєва, Ю.Битяка, І.Дроздова, В.Гарашука, І.Голосніченка, С.Ківалова, І.Коліушка, А.Комзюка, О.Кузьменко, Г.Писаренко, В.Тимощука та інших науковців досліджено низку особливостей діяльності органів влади з надання адміністративних послуг населенню. Однак, динаміка процесів муніципальної трансформації породжує необхідність активізації наукових пошуків у цій сфері.

Особливості функціонування представницьких органів у сфері надання послуг населенню значною мірою обумовлюють рівень

демократії в державі, створення реальних умов для забезпечення гідного життя особистості, захисту її соціальних та економічних прав, здатність політичної системи адекватно реагувати на зміни в суспільстві. Німеччина є федеративною державою, відповідно до закріпленого в ст. 20 Конституції принципу федералізму. Кожна земля має свої органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Таким чином, під федеральним існує другий - земельний рівень прийняття рішень. Розподіл компетенцій та завдань між федерацією та землями має відбуватися у відповідності з принципом субсидіарності, хоча цей принцип у німецькій конституції й не закріплений. Федерація переймає тільки ті завдання і компетенції, які вона може виконувати ефективніше, ніж це роблять землі. Але це не слід розуміти так, що федерація може перейняти будь-яку законодавчу компетенцію лише завдяки тому, що змогла успішно аргументувати, що може її ефективніше реалізувати, ніж землі. Більшість законодавчих компетенцій у Німеччині закріплені за федерацією, основними винятками, закріпленими за землями, є поліційне та комунальне право, а також політика у галузі культури та освіти. Окрім того, за землями закріплена велика частина компетенцій щодо організації адміністрації та судочинства. Важливою функцією федерації є функція другого рівня розподілу влади, його ще називають вертикальним розподілом влади. Бундесрат - друга палата парламенту - є представництвом інтересів урядів німецьких земель на федеральному рівні, але не зважаючи на це, Бундесрат залишається конституційним органом федерації, а його права та повноваження визначаються федеральним і аж ніяк не земельним правом [6, с.28].

У Німеччині покладання на громаду (комунальне самоврядування) яких-небудь державних завдань у рамках дорученої компетенції в кожному конкретному випадку здійснюється за законодавчим актом землі, яким обов'язково мають бути врегульовані необхідні фінансові питання. М.Тимофєєв підкреслює, що такі завдання доручаються не громаді, а її певним органам, що нестимуть відповідальність у разі невиконання або неналежного виконання переданих повноважень. У світі існує чотири основні системи місцевого самоврядування: англо-саксонська, континентальна (романо-германська), радянська та іберійська. [6, с.28].

У Німеччині - континентальна система місцевого самоврядування, яка характеризується поєднанням державних органів управління (центральных) та органів місцевого самоврядування (місцеві представницькі органи). Проте в ФРН в силу федерального устрою має певні особливості. Так, у землях вся влада належить місцевим органам, які реалізують загальнодержавну політику на місцях. Німеччина характеризується як країна з розвиненою демократичною структурою

влади і широким місцевим самоврядуванням. На сьогодні правовий статус органів місцевого самоврядування, порядок їх утворення та функціонування визначається в першу чергу конституціями та законодавством окремих земель. Як наслідок, структура цих органів і їх компетенція досить суттєво відрізняється в різних землях Німеччини [6, с.28].

Організація влади в землях визначена в конституціях земель, між якими в цьому питанні спостерігається досить значна схожість, хоча існують і істотні відмінності. Законодавчу владу в землях 29 здійснюють представницькі органи, що іменуються в більшості земель ландтагами (земельними з'їздами). У землях - містах вони носять інші назви - цивільні збори в Бремені й Гамбурзі, палата депутатів у Берліні. Незважаючи на різні підходи до законодавства про місцеве самоврядування, що існують в різних німецьких землях, фактично в усіх землях місцеве самоврядування є досить розвинутим і в громадах вирішується понад 80% питань, коли громадянин має стосунки з владою. З метою отримання громадянином без ускладнень, швидко і, по-можливості, в рамках одного візиту адміністративної послуги в багатьох європейських країнах була розроблена модель єдиного офісу для громадян («one-stop-shop»). На початку запровадження цієї новації у ФРН активно вивчався зарубіжний досвід, особливо Нідерландів. Офіси для громадян у ФРН набагато повільніше утворювалися у великих містах, аніж в малих. Проте, наприклад, в Берліні нині вже 46 таких офісів. Ініціативи зі створення таких офісів у Німеччині були віднесені на розсуд муніципалітетів, оскільки ні спеціального законодавства, ні урядових (федеральних чи земельних) програм з цієї тематики не було. Отже, більшість міст запроваджували такі установи на власний розсуд, і тому практика має багато особливостей. Універсами послуг (або «офіс для громадян» чи «бюро для громадян») є візитною карткою адміністрації (відображають її імідж у громадськості), оскільки в них відбувається до 80% контактів адміністрації з приватними особами. Тому створювати універсами послуг рекомендується незалежно від розмірів громади, оскільки він є центральним місцем звернення громадян до адміністрації. Кожен універсам послуг ухвалює рішення про спектр послуг, які ним будуть надаватися [6, с.29].

У ФРН такий перелік включає послуги, які є часто запитуваними та надання яких не вимагає тривалого опрацювання. Варто постійно переглядати прийнятий перелік з тим, щоб інтегрувати в універсам послуг функції інших структур (наприклад, консультаційні пункти для пенсіонерів тощо). Як правило, 80% послуг складають видача посвідчень особи та паспортів, реєстрація про прибуття (вибуття), перереєстрація, надання податкових карток. Універсами послуг в середніх і невеликих

містах (від 25000 жителів), в яких немає служби реєстрації транспортних засобів, часто надають також і послуги, віднесені до компетенції цієї служби. Передача в офіс для громадян даної служби здійснюється на основі адміністративної угоди. Решта послуг (20%), що надаються: загальні довідки та надання консультацій; видача формулярів заявок інших відомств; засвідчення документів; бюро знахідок (прийняття загублених речей та їх продаж через аукціони), продаж квитків та мішків для сміття; інформація для туристів та гостей; надання інформаційних матеріалів інших установ, продаж карт міст, книжок, рекламної продукції тощо. Слід звернути увагу на те, що в універсамах послуг ФРН не надаються соціальні послуги, дозволи на будівництво та послуги реєстрації актів цивільного стану, що пояснюється особливостями законодавства (за соціальні питання відповідає держава) та акцентом на "швидкі" послуги. Специфікою ФРН є те, що для соціальних послуг та послуг у сфері будівництва існують спеціальні аналогічні за методами роботи установи. При цьому для питань із будівництва у великих містах (від 200 000 жителів) рекомендується створювати будівельний універсам послуг, а у районних адміністраціях - районні універсами послуг. Фінансові органи сьогодні також все частіше створюють універсами послуг для отримання податкових документів. Для прикладу доцільно розглянути досвід бюро з прийому громадян в м. Оффенбах-на-Майні [6, с.29].

Бургомістр - начальник бюро - своїм розпорядженням щорічно визначає цілі діяльності бюро. Керівництво відомства розподіляє службові обов'язки шляхом складення паспорта посади, де визначаються завдання, повноваження і функції. Відповідно бюро поділено на три фахові групи по 12 осіб кожна (реєстрація транспортних засобів, реєстрація мешканців і паспортна служба, посвідчення водія) і одну групу із загальних адміністративних питань, зокрема ведення бухгалтерії. Універсам послуг м. Оффенбах-на-Майні надає інформаційні послуги (освітні та консультативні пропозиції, організаційні поради), а також такі особливі послуги як: вибори поштою; безоплатні консультативні послуги з використання енергії; консультації мігрантам; послуги із розміщення оголошень у газеті «Оффенбах-Пост». [6, с.30].

Окремі послуги у приміщенні універсаму послуг надають «партнерські організації», які раніше належали до комунальної власності: АТ Енергопостачання, ЕСО (власне підприємство з утилізації побутових відходів, прибирання вулиць і догляду за кладовищами), а також благодійні організації. Також слід розглянути діяльність універсаму послуг м. Вайнхайм, який було створено як підрозділ при секторі універсаму послуг та порядку на підставі організаційного рішення обербургомістра. Універсам послуг працює як виконавчий орган на

підставі національного, земельного та місцевого законодавства. Універсами послуг м. Вайнхайм надають такі послуги як: реєстрація прибуття та вибуття громадян, перереєстрація в рамках міста, надання довідок про місце проживання, надання та внесення змін у податкові картки; засвідчення копій та підписів; надання довідок про благонадійність/відсутність судимості; закордонні паспорти, посвідчення особи, дитячі посвідчення, тимчасові паспорти та посвідчення особи, посвідчення багатодітних сімей, посвідчення для важких інвалідів. Навіть з багатьох «не своїх» питань бюргербюро приймає вхідні пакети і передає їх за належністю. Так, в універсамі послуг міста приймаються заявки на: реєстрацію собак, виписки з центрального промислового реєстру; стипендії на навчання, фінансову допомогу на виховання дітей; громадянство; водійські посвідчення (видача та внесення змін); фінансову допомогу для оплати житла тощо. Деякі послуги надаються через Інтернет, зокрема, прості довідки щодо реєстрації. Але для отримання переважної частини послуг потрібно особисто з'явитись до універсаму послуг [6].

Адміністративно-територіальна реформа в Польщі як вченими, так і політиками визнана загалом вдалою. Територіальне самоврядування є важливою частиною публічної адміністрації, що поділяється на місцеве (рівень гміни та повіту) і регіональне (рівень воєводства), які не мають ієрархічної залежності. Слід відзначити діалектичну єдність діяльності в Польщі урядової та самоврядної адміністрації. Якщо для органів державної виконавчої влади характерне вертикальне підпорядкування, то органи територіального самоврядування всіх рівнів є незалежними як між собою, так і від органів державної виконавчої влади. Але ця незалежність поєднується із необхідністю спільно вирішувати проблеми територій, що неминуче веде до співпраці. Основними принципами діяльності органів публічної адміністрації є субсидіарність (наділення максимальною компетенцією органу, що знаходиться ближче до громадян), дотримання унітарного характеру держави (територіально-адміністративні одиниці діють в рамках окресленого державою права, мають ідентичний правовий статус та підлягають державному контролю з точки зору дотримання законодавства) та компліментарність (взаємозв'язок та взаємодоповнення органів влади) та ін. [6].

Завдання територіального самоврядування в Польщі поділяються на власні (виконуються на власну відповідальність та за власні ресурси), делеговані (реалізуються згідно статуту чи за домовленістю з органами урядової адміністрації) та довірені (на основі угоди з іншими органами самоврядування).

Головним завданням органів територіального самоврядування є організація надання публічних послуг для мешканців. Ці послуги

поділяються на комунальні (енергія, водопостачання та каналізація, транспорт, утримання доріг та зелених насаджень тощо), соціальні (навчання, охорона здоров'я, соціальна допомога, безпека, культура, питання ринку праці тощо) та адміністративні. Органи самоврядування повинні організувати надання послуг мешканцям, але не зобов'язані їх самостійно надавати. Як правило, для цього укладаються контракти із суб'єктами господарювання чи неурядовими організаціями [3].

Співпраця з неурядовими організаціями має важливе значення для виконання органами територіального самоврядування їх функцій. Основними формами такої співпраці є спільна розробка стратегії місцевого розвитку; консультації перед прийняттям рішень; системи грантів, які передбачають можливість для неурядових організацій отримання бюджетних коштів для надання послуг громадянам тощо. Так, наприклад, створення централізованої системи Відділів Обслуговування Мешканців (WOM, англ. - Resident Service Departments) було заплановано в усіх районах Варшави задля забезпечення мешканцям міста належної якості послуг Гміна Повіт Воеводство Комунальне господарство та розвиток економіки Адміністративні послуги Регіональний розвиток Громадські послуги на місцевому рівні Громадські послуги на місцевому понадгмінному рівні Громадські послуги на регіональному рівні Землекористування Публічна безпека Розвиток ринку праці Дошкільні заклади, основна школа, гімназії Спеціальні школи Вищі школи Осередки охорони здоров'я Повітові лікарні Воеводські лікарні Заклади культури, бібліотеки Повітові заклади культури та музеї Театри, регіональні музеї Гмінні дороги Повітові дороги Воеводські дороги 33 та прискорення адміністративних процедур. Зазначені Відділи створено в якості установ, де кожен мешканець Варшави має можливість легко вирішити свої справи в офіційній сфері, зокрема, питання обміну ID - карток, реєстрації транспортного засобу, отримання ліцензії тощо. Відділи WOM пропонують споживачам надійні, кваліфіковані та швидкі послуги: якщо раніше споживачам потрібно було відвідати декілька кабінетів у приміщенні установи, то зі створенням Відділів адміністративні процедури було значно спрощено. Також в якості основного принципу діяльності Відділів було запроваджено відокремлення прийняття звернення від тих посадовців, хто розглядає справу і виносить рішення. Це має гарантувати незацікавленість та виключити корупцію. Окрім реалізації своїх основних завдань Відділи WOM також виконують інформаційну функцію [6].

Важливим для виконання функцій Відділів визнано запуск електронної системи обслуговування мешканців, що має скоротити або ж цілком виключити потребу використання паперових документів після поширення електронних підписів. WOM дільниці Таургувека також

приймає рішення щодо справ у сфері збереження культурної спадщини: видача дозволів на ведення будівельних, консерваційних, реставраторських, архітектурних робіт щодо внесення до реєстру пам'ятників, дозволів на впорядкування прилеглої до пам'ятників території тощо (для допомоги споживачам наявні інформаційні картки та інформація на вебсторінці). Після оформлення справи споживача просять оцінити послуги, заповнивши анкету у Відділі WOM або на сайті WOM чи eWOM. На сайті Відділу подано відповідну електронну анкету, яка також містить відкриті запитання щодо можливих змін задля удосконалення рівня обслуговування споживачів та вирішення справ в установі [6].

Сьогодні управління якістю у публічному секторі Польщі уже не трактується як метод, що не підходить до специфіки того сектора. Проте це не значить, що немає бар'єрів, які обмежують впровадження цього методу управління у публічних організаціях. Існує низка аргументів щодо винятковості публічного сектора: відсутня конкуренція, немає механізмів, що вимагають зростання ефективності дій, цілі діяльності окремих інституцій не можна виміряти, тому часто важко стверджувати, що діяльність ефективна, фінансові можливості окремих інституцій залежні від стану публічних фінансів, а не від якості наданих послуг. Першим у Польщі органом урядової адміністрації, що отримав сертифікат системи якості згідно з нормами PN-EN ISO 9001:2001 став Святокржицький воєводський уряд в Кельце. Сертифікат видав Польський центр досліджень сертифікації 23 листопада 2001 року. Документ підтвердив, що уряд відповідає нормам в розділі "Виконання і координація завдань урядової адміністрації, що виникають з щоденних зобов'язуючих норм права для добра клієнта, а також становлення шанобливого ставлення до держави". Кожна послуга, яку надає воєводська адміністрація відповідним чином задокументована. Наприклад, 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 видачі, телефон, можливість подання скарг та пропозицій, правові підстави та рекомендації клієнту.

У Польщі місцеве самоврядування різних рівнів контролюється:

- з боку держави через Прем'єр-Міністра, Міністерство внутрішніх справ та адміністрації та воєводу здійснюється контроль за дотриманням законодавства про територіальне самоврядування;

- цими ж органами здійснюється контроль за виконанням органами територіального самоврядування делегованих їм органами державної влади повноважень;

- регіональна палата аудиторів здійснює контроль з фінансових питань. Отже, спільним між польською та українською адміністративно-

територіальними реформами є спрямованість на децентралізацію влади, перенесення основної частини відповідальності за підвищення рівня життя населення на органи місцевого самоврядування [3].

У 1997 р. Великобританія підписала Європейську хартію місцевого самоврядування, що поставило питання про конституційну реформу системи місцевого самоврядування. На всіх рівнях адміністративно-територіального розподілу Великобританії місцева влада представлена органами місцевого самоврядування, які здійснюють свої повноваження у рамках, визначених центральною владою [6]. Всі функції місцевого управління розподіляються між радою графства і радою округу. У регіонах, що мають три рівні місцевого управління, деякі повноваження поділені між трьома органами - радою графства, радою округу і приходською (общинною) радою 35 або зборами приходу (общини). Розмежуванням повноважень займається парламент, який розглядає взаємовідносини між органами всіх рівнів швидше як партнерство, ніж як ієрархію [6].

Англійський дослідник С.А.Крос зазначає, що у Великій Британії Закон про місцеве самоврядування Англії й Уельсу 1972 р. передав окружному і районним (у Лондоні) муніципальним радам повноваження зі збереження функціонування деяких об'єктів державного значення і вирішення інших державних питань. Ці повноваження забезпечують експлуатацію аеродромів, охорону пам'яток культури, доріг державного значення, охорону здоров'я тощо [2, с. 31]. Розглянемо механізм надання адміністративних послуг на прикладі Лондона. Місцеве самоврядування Лондона передбачає доволі складну систему органів та реалізується на двох рівнях: загальноміському та на рівні територіальних одиниць у складі Лондона. Загальне управління містом здійснює адміністрація Великого Лондона, яка представлена мером міста, який реалізує виконавчу владу, та Лондонською міською асамблеєю, яка затверджує міський бюджет. Лондон є розподіленим на 33 адміністративно-територіальні одиниці (райони), з яких 32 є муніципальними округами, а також Сіті, що має спеціальний статус. У кожному окрузі функціонує власна місцева рада, вибори до якої відбуваються раз на чотири роки. Одним із таких округів є Вестмінстер, який є округом Лондона, наділений статусом міста (інформацію щодо послуг докладно подано на Інтернет-сайті Ради Вестмінстера) [6].

У підрозділах «Рада - Контакти, консультації та зворотній зв'язок – «універсами послуг» визначено основні стандарти діяльності «універсамів послуг»: добropорядність та професіоналізм, зручність у роботі (справедливість і рівність при наданні послуг споживачам; доступність послуг; підтримка персоналом внутрішнього зв'язку з необхідними відділами від імені споживачів задля задоволення їх звернень; знання

персоналом широкого спектру мов), а також відповідальність. Окрім того, подано короткий перелік засобів надання адміністративних послуг: широкий спектр інформаційних буклетів та матеріалів для споживачів; безкоштовні телефонні лінії для зв'язку з підрозділами Ради; касове обслуговування всіх встановлених Радою платежів; перевірка заяв на отримання ліцензій, зокрема, щодо вуличної торгівлі; доступ до дозвільної документації, а також технічні засоби пошуку необхідних документів і бланків по електронних ресурсах «універсаму послуг»; послуги із ксерокопіювання пов'язаних з Радою документів; консультаційно-роз'яснювальні засоби для неангломовних споживачів; відео термінал з доступом до перекладачів мовою жестів - для глухих споживачів і споживачів із проблемами слуху. Крім того, на сайті викладена інформація, що передбачає деталізований виклад адміністративних послуг, що надаються даним «універсамом послуг». Зазначено, що «універсам послуг» має можливість сприяти вирішенню справ за зверненням з питань: у житловій сфері; у сфері реєстрації виборців; ліцензування; планування і податків із земельної власності; паркування громадян; ліцензій в автодорожній сфері; загальної та місцевої інформації; щодо звернень з питань, запроваджених Радою податків та бізнесових ставок [6].

Вся управлінська діяльність місцевих органів Англії, Уельсу і Шотландії здійснюється через радників, комісії й адміністративний апарат. Основна діяльність місцевих комісій стосується соціальних служб, освіти, фінансів. Комісії зобов'язані інформувати раду про всі сфери своєї діяльності. Законодавство забороняє делегувати комісіям повноваження, що стосуються таких питань, як фінансові позики або визначення рівня місцевих податків. Керує радою голова (мер), що обирається з числа її членів. Мер не володіє ніякими повноваженнями, пов'язаними з виконавчою владою: окрім головування, він здійснює лише представницькі функції.

Ключовою є роль рад у забезпеченні якості надання громадських послуг. Базовими тут стануть місцеві угоди громадських послуг, які ставлять за мету посилення рад з надання послуг територіальним громадам. З цією метою створені національні показники оцінювання роботи рад, які включають: визначення пріоритетів і стандартів, узгодження із місцевим виконавчим органом влади; критерії оцінки виконання радами своїх функцій (ради поділені на 4 групи з якості надання послуг): високо результативні, вищі за середній, нижчі за середній, низько результативні; чіткі та короткі публічні відомості, які надають можливість громадянам оцінювати їх діяльність; відлагодженість і обґрунтованість розцінок на послуги, що сприятиме їх поліпшенню; контроль з боку аудиторської комісії з метою запобігання погіршенню

діяльності ради з надання послуг тощо [6].

Одним із елементів організації публічних послуг, що належать до місцевого самоврядування, є система Best Value (Найкраща якість), яка втілюється у життя з 2000 р. і передбачає "обов'язок надання послуг згідно з ясними стандартами, які включають 37 як вартість, так і якість, за допомогою найбільш ефективних, економічних та продуктивних засобів". Ключовою частиною цієї системи є визначення точних показників ефективності використання та цілей конкретних місцевих послуг [6]. Реформування сектору надання населенню державних послуг у Великобританії на засадах нового державного менеджменту базувалося на двох стрижневих припущеннях:

1) ефективність державних послуг населенню безпосередньо залежить від ступеня організації їх надання на ринкових засадах;

2) дієздатність менеджменту і результативність державних послуг безпосередньо залежить від рівня його наближення до застосовуваного в приватному секторі стилю управління - менеджменту. Втім ці погляди було піддано сумніву та визнано хибними. Так, Г.Джордан піддає критиці «досконалість школи» нового державного менеджменту, яку він пропонує розглядати як «радіше вдалу частину маркетингу, ніж джерело для практичних рекомендацій» [10].

К.Політт і Ш.Харрісон також стверджують, що «чимало рекомендацій менеджеризму потребують суттєвих доопрацювань, перш ніж вони відповідатимуть вимогам середовища державного управління». Нижче подано основні напрями менеджеризації державного управління Великобританії, які виокремлено на підставі аналізу та узагальнення наукових джерел:

1 - дебіюрократизація, скорочення чисельності державного апарату. Традиційне державне управління розглядалося виправданим лише частково: державні установи було реформовано в державні агенції, які за своєю природою стали багатофункціональними, зі значно меншою чисельністю працівників. Пріоритетом у діяльності агенцій стало дотримання принципів відповідальності і справедливості. Для порівняння: бюрократична установа заснована на підпорядкуванні та ретельному контролі підлеглих одиниць в ієрархічно-командній системі; державна агенція на чолі з обраним політиком наділяється певними функціями, може в разі потреби, поділятися на менші підрозділи, однак в основі її діяльності лежить забезпечення дотримання принципів публічної справедливості і відповідальності через взаємозв'язок з державою.

2 - суспільний вибір і маркетингація. Теоретики «суспільного вибору» піддали критиці бюрократизм, аргументуючи це тим, що державні чиновники зорієнтовані на вирішення власних інтересів, а також експансію надання ними державних послуг, яка призвела до

"перевантаження" уряду.

Положення теорії суспільного вибору не поширюється на ринки, на яких громадяни на власний розсуд можуть купувати послуги, або «клієнтів» державного сектору, які від імені громадян здійснюють закупівлі надання послуг (наприклад, внутрішні ринки), а лише на сфері, в яких держава забезпечує надання послуг громадянам у тих випадках, коли не існує вибору. Відповідно до положень теорії суспільного вибору необхідно:

- 1) скоротити чисельність бюрократів;
- 2) передати у приватний сектор виконувани державою види діяльності (які можливо);

- 3) запровадити модель відповідальності на основі ринкових механізмів (контракти, введення плати, накладання штрафів тощо) [6].

3 - приватизація. Як уже йшлося вище, постулатом концепції нового державного менеджменту є твердження, що приватний сектор більш ефективний і ощадливий у процесі надання державних послуг населенню, ніж держава. Формою приватизації стала Приватна фінансова ініціатива, призначенням якої було гарантування приватним особам їхніх вкладів в урядові проекти (заходи) - передача державою в оренду надання окремих послуг. Уряд Тоні Блера також прийняв на себе зобов'язання продовжити процес приватизації, зокрема, сфери керування повітряним рухом, а також системи фінансування спільних державно-приватних проєктів, таких як модернізація Лондонського метрополітену [6].

4 - консюмеризм (захист прав споживачів) і можливість вибору. Термін «консюмеризм» було сформульовано урядом Дж.Мейджера в Хартії громадян. Зокрема, в положеннях розд. 12 цього документа йдеться про покращення умов конкуренції та можливостей вибору споживачів. Пізніше в цей документ було внесено доповнення Тоні Блером, який в іншому урядовому документі «Модернізація управління» проголосив: «Ми надаватимемо державні послуги, які будуть в першу чергу задовольняти потреби громадян, а не вигоди провайдерів послуг». До специфічних нововведень у країні слід також віднести Народні комітети – з інформаційно-дорадчою метою, тобто для встановлення того, «що люди в дійсності думають стосовно державних послуг, які їм надаються», було утворено понад 5 тис. представницьких органів, а також значна кількість громадських колегій, фокус-груп та ін.

5 - оцінювання результатів діяльності органів державного сектору залишається важливим чинником «як для процесу визначення відповідальності установ і посадових осіб, так і для менеджерів задля продукування якісніших послуг» [6].

6 - регулювання та інспектування (нагляд, перевірки). Регулювання як механізм впливу держави на суб'єктів підприємництва через

застосування законодавчих, нормативних актів або домінування виконавчої влади перестало бути характерною рисою британського державного управління. Перевага стала віддаватися інспектуванню - процесу, через який держава здійснює нагляд і моніторинг якості й ефективності надання державних послуг.

7 - фрагментація, на рівні центрального уряду з метою надання державних послуг населенню було створено понад 100 агенцій, які функціонували окремо від міністерств. Крім агенцій було утворено 5 521 органів зі спеціальним статусом, що в свою чергу, супроводжувалось працевлаштуванням 70 тис. співробітників.

8 - спільне управління. До 1990-х рр., коли фрагментація стала значною мірою помітною, виникла потреба в скоординованих, узгоджених діях різних державних агенцій, приватних і недержавних організацій у наданні державних послуг населенню, що власне й зумовило потребу в розробленні підходу «спільне-управління» [6].

Для місцевого управління Великобританії характерними є дві суперечливі тенденції: децентралізація управління та посилення контролю за діяльністю місцевих органів влади. Законодавчі акти 1999-2000 рр. передали місцевим органам влади повноваження з розробки стратегії розвитку своєї адміністративної одиниці, вдосконалення економічної, соціальної та екологічної ситуації. З метою задоволення потреб громадян органам місцевого самоврядування поставили в обов'язок здійснювати співпрацю з представниками бізнесу, громадськості, некомерційних організацій. Визначено нову схему центрально-місцевих взаємин: центр здійснює оцінку якості виконання місцевою владою своїх функцій, за підсумками якої регіони можуть отримати доступ до нових ресурсів і більшу незалежність за допомогою ослаблення центрального регулювання. До практики увійшли регулярні консультації міністрів і місцевих лідерів, насамперед з питань введення нового законодавства [6].

Унікальною формою децентралізації, здійсненою у Великобританії, стала деволуція, яка призвела до передачі частини владних повноважень регіонам та їх перерозподілу між місцевими і регіональними органами влади на користь останніх. Британська деволуція відрізняється від застосованого в Євросоюзі принципу субсидіарності. Якщо завданням субсидіаності є запобігання небажаного посилення влади наднаціональних органів ЄС за рахунок держав-членів, то в ході деволуції Лондон намагався вберегти центральну владу від небажаного розширення легітимності й владних повноважень субнаціональних регіонів. Як з'ясувалося на практиці, деволуція призводить до розмивання суверенітету владних органів Великобританії: державний устрій країни поступово змінюється з унітарної форми на квазіфедеративну (Англія-Шотландія-Уельс) з елементами конфедерації (Великобританія-Північна

Ірландія), за якої окремі регіони володіють ознаками обмеженого суверенітету. Деволюцію можна розглядати як спробу врегулювати конституційними та інституційними засобами історично сформовану напруженість між двома конфліктуючими принципами британської політики. Перший полягає у граційному суверенітеті чи верховенстві парламенту, який прийнято вважати неподільним [6].

Другий принцип - самоврядування народів Великобританії у вирішенні внутрішніх справ. Позиція політичних партій щодо пріоритетності одного з принципів визначається територіальним чинником. Зокрема, політичні діячі Великобританії схильні підтримувати принцип верховенства парламенту, в той час як у регіонах, особливо у Шотландії, більшою прихильністю користується принцип самоврядування [6].

Досвід Великобританії з функціонування та реформування системи місцевого управління заслуговує на увагу, перш за все, новизною підходів до проблеми посилення місцевого самоврядування, підвищення якості надання адміністративних послуг і тому має велике значення і у практичному, і в теоретичному аспектах. Ключовою є роль рад у забезпеченні якості надання громадських послуг. Базовими тут стануть місцеві угоди громадських послуг, які ставлять за мету посилення рад з надання послуг територіальним громадам. Також з цією метою створені національні показники оцінювання роботи рад. Адольф Гессер у своїй книзі «Свобода муніципальних утворень, як порятунк Європи» пов'язує рівень розвитку місцевого самоврядування з історією розвитку суспільних свобод і державності, виділяючи: «споконвічно вільні» країни з традиційно високим ступенем громадянських свобод, що виробили імунітет проти монархічно-бюрократичної централізації (Велика Британія, держави Північної Європи, Нідерланди, Швейцарія, поза Європою - США), і «лібералізовані держави верховної влади», що засновані на загальному підпорядкуванні бюрократичному апарату і залишають мало місця для реального «управління під свою відповідальність» на місцевому рівні (Іспанія, Франція, Італія і Німеччина) [6].

У скандинавських країнах місцеве самоврядування, на думку норвезького політолога О.Оффердала, стає все більш інтегральною частиною загальнодержавної організації з надання послуг. Муніципалітети втратили свою роль автономної місцевої одиниці, що займається винятково власними справами [6]. Однак із вказаною думкою ми не повністю погоджуємося, оскільки розглянувши на прикладах організацію надання адміністративних послуг в зарубіжних країнах можна стверджувати про існування певної автономії органів місцевого самоврядування. Отже, проаналізувавши досвід зарубіжних країн у сфері

надання адміністративних послуг можна зробити висновок, що в Україні існує нагальна потреба у прийнятті Адміністративно-процедурного кодексу, який повинен урегулювати загальний порядок надання адміністративних послуг, починаючи від правил про реєстрацію звернення за послугою і закінчуючи процедурою оскарження рішень органів. Конкретні вимоги щодо кожного виду адміністративних послуг (до якого органу звертатись, які документи подавати тощо) повинні, на наш погляд, визначатися в спеціальних законах, присвячених відповідним послугам. Таким чином, проблематика адміністративних послуг потребує подальшого опрацювання і законодавчого врегулювання на єдиних методологічних засадах.

Тема 2.2. Досвід Канади у створенні інтегрованої системи надання адміністративних послуг за принципом єдиного вікна

1. Переваги для уряду і громадян. Виклики та можливості.

3.2. Проблеми інтеграції каналів доступу до надання послуг. Напрями поліпшення послуг та скорочення витрат.

3.3. П'ять кроків та шість фаз процесу трансформації послуг.

3.4. Досвід глобальних лідерів із реформування системи послуг.

Існує багато способів для досягнення мети щодо покращення послуг. Водночас, найкращі міжнародні практики свідчать про те, що «покращення послуг» є лише однією зі сходинок до істинної «трансформації послуг», а успішна трансформація послуг у державному секторі створює ланцюжок ініціатив зі створення доданої вартості, які, своєю чергою, призводять до більш ефективного урядування [10].

Зокрема, дослідження засвідчили, що підвищена повага та довіра до влади є результатом і наслідком:

1) інвестицій в підвищення задоволеності клієнтів;

2) залучення та розширення прав і можливостей співробітників;

3) підвищення операційної ефективності і скорочення витрат.

Канада (заснована як держава в 1867 р.) має тривалішу традицію демократичного національного будівництва, ніж Україна (заснована як держава в 1991 р.). Дослідження засвідчили, що задоволені клієнти стають вдячними виборцями, які, коли задоволені, демонструють повагу до інститутів влади і самого уряду [10].

Канада мала більш тривалий період часу на розробку інтегрованої системи надання послуг за принципом «єдиного вікна» (починаючи з 1995 р.) порівняно із нещодавнім (в 2012 р.) ухваленням в Україні закону про адміністративні послуги. Також Канада, на всіх трьох рівнях урядування (федеральному, провінційному і муніципальному) має конституційно

визначені відокремлені повноваження для різних політик та послуг, і кожен рівень зробив свій внесок у створення інтегрованої системи надання послуг за принципом «єдиного вікна» для своїх виборців. На сьогодні вони працюють разом для інтеграції послуг на всіх трьох рівнях державної влади. Україна має низку відчутних переваг, які могли б дозволити їй рухатись швидше, щоб надолужити відставання від інших країн у створенні інтегрованої системи надання послуг за принципом «єдиного вікна». Централізованість прийняття рішень у законодавчій та бюджетній сферах на всіх трьох рівнях державного управління налагоджена система реєстрації та ідентифікації фізичних та юридичних осіб а також відсутність масивних і застарілих електронних систем спадщини забезпечують вигідне підґрунтя не тільки для поліпшення адміністративних послуг, але й для їх трансформації [10].

Отже, Україна могла б швидко ліквідувати відставання у створенні інтегрованої моделі надання послуг і стати взірцем у цій царині для всього регіону. Це дослідження описує, пояснює, аналізує та узагальнює ключові елементи тих кроків, які можуть бути запозичені і є необхідними для трансформації послуг з акцентом на центральному місці громадянина. Відповідні висновки і збудована бізнес-модель можуть слугувати дороговказами при проведенні інших широкомасштабних трансформацій, як у випадку України [10].

Надання послуг у рамках інтегрованої системи за принципом «єдиного вікна» являє собою процес об'єднання адміністративних послуг у такий спосіб, щоб громадяни мали можливість безперервного доступу до них у відповідності до своїх побажань і потреб (коли говоримо про «громадян», йдеться про всіх клієнтів, замовників, одержувачів послуг, як приватних осіб, так і підприємства чи іноземців). В ідеальній моделі надання послуг за принципом «єдиного вікна» з акцентом на центральному місці громадянина, мережевий портал (електронний сайт) відповідає на потребу громадянина незалежно від того, який «канал доступу» громадянин використовує (телефон, он-лайн/інтернет-канал, персональний візит) і забезпечує доступ до послуг всіх рівнів/органів державного управління. Кінцевою метою моделі «єдиного вікна» є поєднання інтеграції послуг з інтеграцією каналів доступу. Інтеграція робить можливим організацію порталу з єдиним входом для кожного з каналів доступу [10].

Кожний портал має чітку та послідовну організацію з точки зору громадянина. Це означає, що громадяни можуть отримувати послуги через будь-який канал, і всі громадяни можуть отримати той рівень послуги, якого вони потребують. Інтегрована система безперервного обслуговування для всіх видів послуг та програм означає, що громадяни перебувають в центрі послуги, незалежно від того, який рівень

урядування є відповідальним за її надання. Громадяни можуть отримувати персоналізовану послугу з урахуванням їх конкретних побажань і потреб. Принцип «єдиного вікна» також забезпечує системі надання послуг високий ступінь інтеграції на рівні складових структури як фронт-, так і бек-офісів. Набуває все більшого значення той факт, що принцип «єдиного вікна» забезпечує захист приватності громадян, а також те, що забезпечується повна безпека всіх систем. Адміністративними є послуги, які надаються урядом громадянам із метою забезпечення дотримання законів і нормативних актів, а також отримання громадянами відповідних переваг.

За останні двадцять років уряди провідних країн по всьому світу модернізували свої системи надання послуг із метою забезпечення більш швидкого і раціонального способу здійснення операцій, який спрямований і налаштований на відповідні сегменти населення країни. Чимало з цих країн посіли найвищі позиції в рейтингах конкурентоспроможності та продуктивності праці. Нова ера «залучення громадян» є результатом десяти років досягнень, протягом яких форми взаємодії розвивались від одноканального до багатоканального доступу, а також від ручного до автоматизованого сервісу і, водночас, від автоматичних до персоналізованих послуг [10].

Для задоволення зростаючих очікувань громадян уряди заново переробили свої підходи до надання послуг, щоб зробити внутрішньоурядові кордони (міністерські структури) непомітними для громадян і залучити громадян до процесу надання послуг. Із появою та вдосконаленням нових технологій і каналів зв'язку, визрівали нові епохи в сфері надання послуг, ставлячи нові виклики перед приватним і державним секторами. Ці тенденції сформували нове мислення з боку урядів і змусили їх думати над тим, як скористатися з цих інновацій для підвищення ефективності (фіскальної відповідальності) і максимізації вартості для своїх громадян. Уряди визнали, що їх установи, в результаті, мають справу з тими ж «громадянами», що роблять покупки он-лайн, вимагають винятково сервісу для клієнта і зацікавлені в багатоканальній інтеграції. Інтегрована система надання адміністративних послуг трансформує систему державних послуг і переосмислює організацію урядування на потребу сучасності. Це вимагає нового підходу до модернізації технологій, перегляду дизайну послуг, запуску альтернативних каналів доставки, перебудови культури і підняття рівня професійних здібностей державних службовців та рівня задоволення відповідних потреб. Але, насамперед, це вимагає нового способу мислення чиновників, їх налаштованості на співпрацю і готовності виходити за рамки суто надання послуги задля залучення до процесу самих громадян. У багатьох країнах значно покращили надання

державних послуг за допомогою комплексного підходу до надання послуг або, як його часто називають, принципу «єдиного вікна», або «однієї зупинки». Цей підхід об'єднує в собі всі державні послуги, зокрема інформаційні, дозволяючи громадянам швидко і ефективно отримувати доступ до послуг. В ідеалі, громадяни повинні мати можливість отримати доступ до послуг через будь-який із основних каналів: Інтернет, колл-центри, особистий візит і отримання послуги в сервіс-центрі [10].

Переваги моделі за принципом «єдиного вікна» можна простежити в трьох її основних різновидах:

1. Інформаційні шлюзи за принципом «єдиного вікна» покращують доступ до урядової інформації та референтних послуг через основні канали доступу; здебільшого при вході розташовані стенди з інформацією від усіх міністерств, що розташовані в кожному центрі надання послуг, який проводить прийом громадян за принципом «єдиного вікна».

2. Сервісні центри за принципом «єдиного вікна» забезпечують підвищення зручності отримання та доступності широкого спектру державних послуг; здебільшого спочатку розташований сервіс-центр для прийому громадян, за яким знаходиться безкоштовний колл-центр та комп'ютер для доступу до онлайн-портал, що діє за принципом «єдиного вікна»

3. Офіси з безперервного надання послуг за принципом «єдиного вікна» забезпечують доступ до відповідного кластеру послуг для певних груп громадян чи підприємств (наприклад, люди похилого віку або студенти, малі або великі підприємства), а також надання послуг без врахування ліній розподілу між міністерствами чи внутрішньоурядовими структурами, а також між різними каналами доступу [10].

Громадяни можуть не роздумувати над тим, яке міністерство, або навіть який рівень урядування, надає певну послугу. Концепція «єдиного вікна» полягає в об'єднанні та взаємоприспосованні відповідних урядових послуг за допомогою єдиного інтерфейсу, який є доступним для громадян (чи підприємств) у рамках безперервного процесу, що сфокусований на потреби і побажання громадянина. Існує величезний діапазон можливих ініціатив у рамках принципу «єдиного вікна». На одному кінці, деякі з них полягають у партнерстві між двома департаментами в наданні певної конкретної послуги. На іншому кінці, знаходяться ініціативи за принципом «єдиного вікна», що об'єднують кілька урядових органів в партнерстві з органами інших рівнів урядування, а також із підприємствами та некомерційними організаціями. «Сервіс Канада» (далі – СК) є ініціативою урядового масштабу, яка не лише надає послуги від імені 15 федеральних департаментів та агентств через декілька каналів доступу, але має також партнерські зв'язки з метою надання послуг із трьома іншими рівнями урядування, підприємствами та волонтерськими

організаціями. Виклики та можливості Створення та підтримання ініціатив у рамках принципу «єдиного вікна», особливо причетних до інтеграції послуг між департаментами і різними рівнями урядування, може виявитися нелегким завданням.

Бар'єри на шляху до ефективної моделі «єдиного вікна» містять:

- політичні бар'єри, такі як відсутність підтримки з боку політичних лідерів;

- структурні бар'єри, такі як надмірний акцент на вертикальному вимірі урядування (акцент на відповідальності і бюджеті одного департаменту або одного міністерства) на шкоду горизонтальним ініціативам, таким як проекти за принципом «єдиного вікна» (через поєднання кількох міністерств);

- операційні бар'єри, такі як несумісність електронних технологій (баз даних) в організаціях, що формують партнерські відносини;

- управлінські бар'єри, такі як розбіжності у фінансових та кадрових політиках організацій-партнерів;

- культурні бар'єри, такі як неохочість до обміну інформацією внутрішньоурядовими структурами, а також між різними каналами доступу [10].

Інтегровані канали надання послуг містять процес об'єднання основних каналів надання послуг (наприклад, інформація та послуги, що надаються в сервіс-центрах по прийому громадян, в он-лайн режимі через Інтернет або ж через безкоштовні колл-центри) з метою забезпечення безперервного обслуговування громадян. Численні інформаційні послуги є доступними лише через Інтернет, який часто служить «хребтом» для інших каналів доступу, забезпечуючи швидкий доступ до інформації. Водночас, громадяни прагнуть мати вибір каналів надання послуг. Деякі громадяни не хочуть, або не можуть, використовувати електронний канал, тоді як уряди багатьох країн намагаються перевести надання якомога більшого числа своїх послуг винятково в режим онлайн/вебканал, решта каналів продовжують зберігати своє значення для тих, хто адаптується не так швидко або ж має певні перешкоди, які не дозволяють їм отримувати доступ до цифрових електронних даних. «Сервіс Канада», «Сервіс Онтаріо» і «Сервіс Оттава» які представляють всі три рівні урядування в Канаді, знаходяться в постійному русі до більшої ефективності та підвищення якості обслуговування, заохочуючи своїх клієнтів «мігрувати» від особистих візитів та телефонних каналів до набагато дешевших електронних каналів. Поліпшення послуг та скорочення витрат. Всі країни, які бралися за поліпшення якості послуг, виявляли, що збільшення попиту з боку клієнтів (все більш складний профіль клієнта та використання ним телефонних смарт-технологій) вимагає переосмислення на користь значних інвестицій в постійно мінливі технології.

Фінансування багатьох ініціатив щодо поліпшення якості послуг ґрунтуються на економії, отриманої від скорочення витрат на поточний процес та діяльність з надання послуг [10].

Ключовими напрямками для отримання економії витрат від запровадження послуг за принципом «єдиного вікна» є:

- спрощення, раціоналізація та автоматизація процесів та необхідної документації;
- запровадження принципу «єдиного вікна» у кожному каналі доступу для клієнтів;
- інтеграція механізмів зворотного зв'язку для скарг і пропозицій;
- стандартизація несуттєвих та низькозмістовних процесів обслуговування клієнтів у департаментах та агенціях;
- адаптація політики «один контакт – одне рішення» в управлінських практиках у сфері надання послуг громадянам;
- інтеграція інформації від усіх міністерств до одного урядового вебпорталу;
- робота в мережі та співробітництво між центральними міністерствами та відомствами, а також між усіма рівнями урядування;
- залучення громадян до процесу визначення потреб, очікуваних результатів і рівня задоволеності щодо стандартів та цільових показників;
- залучення персоналу для визначення можливостей щодо покращення і обміну досвідом [10].

У профільних публікаціях на національному та міжнародному рівнях, широко визнається той факт, що, заохочуючи до більш клієнторієнтованих моделей у наданні адміністративних послуг, електронний уряд заощаджує час і гроші для всіх зацікавлених сторін, водночас роблячи простішим і дешевшим для обох сторін процес комунікації за всіма доступними каналами доступу. Центральним елементом принципу «єдиного вікна» є запровадження безперебійних інтерфейсів, через які громадяни можуть отримувати інформацію про державні програми та послуги, завантажувати і подавати заявки та он-лайн-формуляри, отримувати документацію і фінансову вигоду в електронному вигляді, сплачувати за ліцензії і робити загального чи спеціальні запити в рамках безперебійного та інтегрованого процесу. Отже доцільно розглянути, які основні ініціативи впроваджувались в організаціях із метою переходу від суто «покращення послуг» до «трансформації послуг» за принципом «єдиного вікна»? [10].

Процес перетворення державної служби починається з документації та розуміння стану та процесів надання послуг за принципом «як є». До цього належить визначення переліку послуг, профіль міністерств (і рівнів державної влади), що є відповідальними за надання послуг, а також наявний стан процесу надання послуг (які саме послуги,

кому, де і як надаються)? Крок перший: зосередження на обслуговуванні клієнта та сегментація Стратегія зосередження на обслуговуванні клієнта. Найскладнішим завданням для більшості міністерств є розуміння сприйняття концепції про те, що перетворення державної служби та впровадження принципу «єдиного вікна» починається з розміщення громадянина в центр всіх супутніх послуг, заохочення ініціатив і вдосконалення рішень. Саме через службу громадяни особисто й безпосередньо вступають в контакт із державою. Процес пошуку необхідних програм та послуг стає все більш ускладненим і важким для людей в непростих сучасних умовах. Упродовж багатьох років держави надавали послуги своїм громадянам у всьому світові за допомогою традиційного міністерського (відокремленого, автономного) програмного підходу. Цей підхід характеризується кількома політичними міністерствами з розрізненими програмами і каналами з надання послуг за окремою програмою (приймальні для особистих прийомів, телефонні центри, Інтернет та пошта) [10].

Протягом деякого часу очевидним було те, що такий підхід є складним і заплутаним для громадян, занадто дорогим і занадто зосередженим саме на операційному процесі, а не на «результаті», який саме був потрібний громадянину. Альтернативний, зорієнтований на громадянина підхід, зосереджується не на програмах, а саме на людях, і ставить громадянина в центр того, яким чином уряд забезпечує процес надання послуг. Організація, що зорієнтована на громадянина, залучає людей до програм, послуг та інформації, які їм необхідні, незалежно від того, хто їх надає. Але це більше, ніж просто офіс для працівників з надання послуг це організація зорієнтована насамперед на розумінні потреб громадян, а потім на інтегруванні та об'єднанні програм та послуг, що дозволяють досягти реальних результатів. Одним із найбільш важливих елементів процесу надання зосереджених на громадянину послуг, є комплексність послуги, що надається за спрощеною і інтегрованою системою. Для цього необхідне широке співробітництво та партнерство, оскільки організації працюють разом для використання їх колективного потенціалу, щоб створити нову цінну послугу для громадян. Традиційний акцент на міністерстві та програмах, що надають послуги громадянам через численні відділи, кожен зі своїм набором програм і принципом надання послуг, відповідав їхньої компетенції. Це збиває з пантелику людей, які шукають можливість отримати послугу. Вони повинні були об'єднатися з відповідним, тобто правильним, відділом або долучитись до необхідної програми до подачі заявки на отримання дозволу, ліцензії, допомоги або доступу до обслуговування. Багато людей відчули розчарування під час спроби подати запит, перш ніж вони отримують те, що їм потрібно, або поговорити з тим, хто може допомогти.

Вони також неодноразово надають ту ж саму інформацію до державної установи. Ця модель більше не працює на користь громадян. Вони воліють долучитись до високоякісних адміністративних послуг. Вони очікують, що уряд постійно працює над удосконаленням послуг, подібно тому, як вони отримують їх в іншому місці. Таким чином, вони воліють отримувати від організації послуги за принципом «єдиного вікна», що орієнтований винятково на громадянина. Уряди у всьому світі використовують різноманітні елементи принципу «єдиного вікна», орієнтованого на громадянина, із метою надання допомоги в досягненні своїх стратегічних цілей [10].

Уряд Канади провів опитування громадської думки (соціологічне опитування). Канадці воліли, щоб послуги надавалися державою в комплексі, зокрема, якщо це стосується знакових подій у житті, таких як: народження, пошуки роботи, одруження або смерть в родині. Коли респондентів запитали, чи підтримують вони ідею спрощення більшості послуг, які надаються декількома урядовими структурами Канади, шляхом зведення до відповідальності одного федерального агентства або міністерства, 96 % канадців відповіли «так». Принцип «єдиного вікна» щодо комплексного надання послуг може бути впровадженим через міністерські програми і служби за допомогою електронного зв'язку супутніх пільг і послуг, адаптованих до конкретних клієнтських сегментів або угруповань громадян. Попередня сегментація служби Канади дозволила приєднати усі послуги та програми всіх федеральних і місцевих органів влади до груп клієнтів/громадян [10].

Прикладами попередніх клієнтських груп на рівні міністерств і державних установ були ті, що формувались для програм і послуг, зорієнтованих на людей з особливими потребами і громадян похилого віку. На сьогодні вони становлять десятки клієнтських сегментів, послуги яким надаються за допомогою Інтернету (вебсайтів), зокрема на www.canada.gc.ca або www.servicecanada.gc.ca. Крок другий: інтеграція поінформування громадян за допомогою системи управління ідентифікаційними даними клієнта та інвестицій у технологію всього підприємства Для зміни парадигми. Поставте себе на місце громадянина і спробуйте зрозуміти, чому ви завжди повинні заповнювати та надавати ту ж саму інформацію до державної установи й кожного разу в іншому форматі! Із точки зору державного службовця, все більше і більше зусиль (гроші, люди і технології) докладалось задля забезпечення всіх цих непотрібних складнощів. З точки зору громадянина, системи, через які він вступає у взаємодію, стають все більш складними і комплексними. У документованих обстеженнях і дослідженнях зазначається, що втрата громадянами довіри до державних та урядових установ є загальною тенденцією, в деяких випадках вони відмовляються від пільг та послуг,

оскільки вони просто не можуть впоратися з ситуацією. У багатьох випадках вони шукають третіх осіб, доручаючи їм зробити це замість них, а уряд стає все більш «відстороненим» у відносинах із громадянами. Зібрати інформацію один раз, а використовувати її часто. На сьогодні державні структури часто просять громадян заповнити форму-заяву на кожну пільгу або послугу, навіть якщо вони вже раніше надавали таку інформацію. Це не лише вимоги до громадян, комерційні підприємства роблять так само і надають інформацію про заробітну плату до декількох державних органів влади й, навіть, до різних відділів, що належать до одного державного органу (часто це стосується інформації про співробітників). Державна установа не тільки рідко поєднує однакову інформацію, яка представлена обома сторонами, вона її збирає і відкладає, постійно її накопичуючи. За умов кращої інтеграції цієї інформації, витрати на її збір і обробку можуть бути зменшеними. Цілісність програм також може бути поліпшеною, оскільки використовуються востаннє уточнені відомості.

Організація центру надання послуг громадянам за принципом «єдиного вікна» підсилює захист конфіденційної інформації, точність і прозорість відомостей про громадянина. Урядові державні структури використовують інформацію задля надання послуг і пільг громадянам. Забезпечення точності інформації є необхідною умовою для організацій з надання послуг. Одним із найбільш ефективних способів підвищення точності інформації – зробити її прозорою для громадян. У розвинених країнах люди звикли до цього, вони вже отримують інформацію про програми лояльності від авіакомпаній та підприємств роздрібної торгівлі і розуміють, що їм необхідно постійно знаходитись в інформаційному просторі. Якщо його легко оновлювати, буде простіше надавати поради більшості людей про зміни в їхньому стані. Занадто часто приватне життя використовується як причина для поганого обслуговування. Фактично у більшості випадків недоторканність приватного життя, конфіденційність може бути використана як фактор, що сприяє обслуговуванню. Державні установи можуть звертатись до громадян за згодою, якщо їхня інформація може бути повторно використана з метою забезпечення кращого обслуговування. Обмін інформацією можливий лише за умов отримання від громадянина його згоди на це з метою забезпечення його зручності, пільг та задоволення [10].

Практичними прикладами є попереднє заповнення апікаційних форм, автоматична обробка претензій і отриманих пільг, а також усунення непотрібних додатків та апікаційних форм. У більшості демократичних країн громадяни воліють контролювати використання їхньої особистої інформації і, як тільки вони дали свою згоду, вони очікують, що державна установа використовуватиме ці відомості вдруге. Коли вони вимагають,

щоб державна установа захищала їхню інформацію, вони очікують збереження конфіденційності й належне обслуговування. Це створює новий «контракт» між громадянами і урядом [10].

Громадяни постійно оновлюють власну інформацію, а уряд захищає конфіденційність і забезпечує контроль за санкціонованим використанням інформації. Захист конфіденційності та прозорості інформації у поєднанні із центром обслуговування громадян означає, що громадяни не повинні повторно надавати відомості про дату народження кожного разу, коли вони звертаються за отриманням послуги. Їм лише необхідно одноразово змінити відомості щодо місця проживання. Якщо вмирає близька людина, вони тільки повинні відразу поінформувати про це державний орган, а не декілька разів, як це відбувається на сьогодні. Ця концепція не нова. Більшість комерційних організацій вже поєднують захист конфіденційності і надання послуг, а більшість громадян вже відчують це при повсякденному зверненні до банківських установ, страхових компаній і підприємств роздрібною торгівлі. Удосконалений процес збору та використання інформації. З нашого досвіду, урядові державні установи вже мають великий об'єм інформації, який вони просять громадян надати у більшості аплікаційних форм [10].

Організації, орієнтовані на громадянина, думають про те, яка саме інформація необхідна, яка інформація вже зберігається, що є надійним, а що необхідно звірити й підтвердити. Тільки після цього аналізу вони просять громадянина надати відсутню інформацію. Організації, орієнтовані на громадянина, мають у своєму розпорядженні засоби і порядок, що забезпечують умови, за якими інформація збирається та використовується знову. Інформація зосереджена на громадянину, зберігається, з їхньої точки зору, один раз і використовується декілька разів, а не зберігається кілька разів, щоб бути використаною лише один раз. Повторне використання інформації у такий спосіб є однією із основних умов для забезпечення належного обслуговування. Це означає, що постачальник послуг може пам'ятати, коли людину востаннє викликали або вона відвідувала установу, що саме було сказано або зроблено в той час. Це означає, що службовець може влаштувати особисті зручності та особливі методи і використовувати їх задля покращення обслуговування громадян, наприклад, якщо людина з порушенням зору, їй автоматично надається інформація, викладена шрифтом Брайля відформатованими літерами. Більшість державних програм у всьому світі покладаються на пасивну модель використання інформації в їхніх рамках: громадяни звертаються за отриманням послуги, а державна установа схвалює або відмовляє у задоволенні цього звернення. За умов застосування проактивної моделі надання послуг, інформація може бути повторно використана для визначення відповідних належних послуг та

пільг. Це повторне використання інформації є особливо актуальним при збільшенні поглинання програм, спрямованих на найбільш нужденних у суспільстві осіб. Це допомагає наближенню громадян до отримання послуг, на які вони мають право, але про які можуть не знати. Послуги, що надаються у контактному центрі. Маючи досвід у приватному секторі, громадяни очікують, що їх покупки обробляються миттєво, повністю отримуючи послугу у контактному центрі. Державні установи, які зосереджені на громадянах, мають можливість вчиняти так само, переміщаючи процедуру обслуговування до контактному центру для громадян таким чином, щоб вони бачили, відчували і переконувались, що уряд працює для них [10].

Незабаром днів «звернення і очікування», коли під кожен нову програму розроблялась нова аплікаційна форма, відправлення форми до центру обробки даних і в підсумку рішення передавалось через декілька тижнів, вже не буде. Тепер громадяни очікують від державної установи миттєвої відповіді щоб їхня вимога була опрацьована негайно і нові відомості були «приєднаними» до інформації, яку установа вже розташовує. Враховуючи думку одного клієнта, громадяни багатьох країн можуть отримати доступ до своїх персоналізованих державних рахунків та подивитися, яка саме інформація про них там зберігається, змінити її, подати заявку на отримання послуги і пільги тощо. Якщо вони зателефонували та запросили інформацію щодо статусу обробки заяви, співробітник, що відповідає на виклик за телефоном, матиме цю інформацію наготові і буде здатним запропонувати додаткові послуги, якщо це може бути застосовано. Коли людина йде на співбесіду до офісу, соціальний працівник буде мати повний пакет наявної інформації. Інтегрування відомостей громадянина має вирішальне значення для надання послуг безпосередньо громадянам. У майбутньому громадянам більше не потрібно буде звертатись із заявою щодо участі у багатьох програмах і за отриманням послуг [10].

Державна установа матиме інформацію, необхідну для визначення відповідності і дозвіл від громадян на її проактивне використання. Громадяни матимуть більше впевненості в тому, як саме державний орган використовує і захищає їхню інформацію, вартість надаваних послуг буде знижена, а швидкість обслуговування прискориться. У ході цього процесу, з урахуванням можливостей технології, має бути розуміння абсолютної взаємозалежності бек-офісу (внутрішніх служб) та фронт-офісу (клієнтських підрозділів). Це означає, якщо організація або урядова структура лише намагається вжити заходів щодо удосконалення процесу, вона може працювати у таких рамках, щоб поліпшити всі і кожен із існуючих внутрішніх і зовнішніх процесів. (Наприклад, в Україні багато зусиль приділяється розробці стандартів міністерств для кожної

адміністративної служби, що фокусується на поточному – «як є» – стані кожної окремої (автономної) послуги, а не на групі громадян, які користуються цими послугами). Проте наприкінці дня стандарти не приводять міністерства до висновку поставити громадянина в центр, ні, навіть, подивитися на те, що вони роблять неправильно з точки зору отримання результатів (що саме є очікуваним результатом програми або послуги). Перетворення в Канаді відбулося, коли Уряд Канади прийняв різноманітні організаційні принципи для надання ним громадських послуг – поставити громадянина в центр. Наприклад, протягом понад п'ятнадцяти років уряди багатьох країн у всьому світі та у Канаді інвестували в Інтернет-канал і це дуже мало змінило процес перетворення. Адже здебільшого автоматизація процесів статус-кво була аналогічною з попередньою епохою перевезень шляхом, що «прокладає корова», замість спостереження за шосе, що розроблене для ефективного і результативного переміщення людей та послуг. Тільки тоді, коли модернізація систем і архітектури не зосередились навколо секторів/груп суспільства, а комерційно-господарські підприємства не піддалися справжній трансформації та культурним змінам серед персоналу, управління, громадян та державних діячів та лідерів, уряд і міністерства дійшли до розуміння, що процеси покращення діяльності бек-офісу, інвестиції в людей і автоматизацію, перепланування призведуть до створення нової та перетвореної інформації, а також базової технології, що може бути використано для перетворення всього мислення стосовно результатів, а не тільки виходів [10].

Крок третій: надання адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна» за допомогою інтегрованого каналу управління. Надання державних адміністративних послуг забезпечує наявність та видимість у місцевостях у всій країні: державна служба повинна бути легкодоступною і наявною в місцевостях, які вона обслуговує. Приймавши провідні крайні методи роздрібної торгівлі, які застосовуються банками та підприємствами роздрібної торгівлі, уряди можуть дозволити собі перебувати в місцевостях, де люди потребують отримання послуг. Уряд може встановлювати свої регіональні представництва відповідно до департаментів і програм. Він може застосовувати розміри представництв для розміщення в менших й більш віддалених місцевостях. Уряд також може надати доступ через партнерство і широке використання інформаційно-пропагандистських та мобільних послуг, ідучи до громадян, а не чекаючи, коли вони прийдуть до органів влади. Стратегія, яка визнає потребу держави у фізичній присутності, дає змогу державним організаціям свідомо створювати вид робочого досвіду, який вони хочуть передати. Інновації у сфері особистого прийому громадян поширюються на дизайн та планування офісних приміщень. Наприклад, використання

концепції «зонування» і «наскрізних проходів» успішно використовуються у Великобританії та Австралії. Зонування передбачає застосування принципів проєктування для створення тонких фізичних сигналів (лінія вікон і пересування людей), які допомагають створити бажаний робочий досвід. Державну установу легко знайти, легко отримати доступ і з нею легко мати справу: універсальний передовий досвід організацій з надання послуг, як державних, так і приватних, розвиває універсальний підхід до громадянина. Чому? Фізичні особи можуть піти в одне місце, – для них швидше і простіше отримати, що їм потрібно, це забезпечує вибір, вони не зобов'язані надавати таку ж інформацію знову і знову, а організація з надання послуг може надати послугу у контактному центрі. Принцип «єдиного вікна», зосереджений на громадянину, усуває труднощі для громадян. Він з'єднує людей для надання необхідних їм послуг, незалежно від того, чи вони розуміють, що відбувається у міністерстві, рівень уряду або яким чином беруть участь треті особи. Перехід на універсалізацію, принцип «єдиного вікна» в обслуговуванні через ділові зв'язки є наглядним у багатьох галузях, зокрема у сфері фінансових послуг і банківських галузях, а також роздрібних послуг.

Інтеграція підходів із надання послуг також може відігравати важливу роль у створенні принципу «єдиного вікна» в кожному з чотирьох основних каналів обслуговування: приймальні з особистих питань, телефони, у режимі реального часу і за допомогою звичайної пошти. Наприклад, служба Канади «Центр» є універсальним фізичним місцем, яке обслуговує пересічних клієнтів, яким необхідні послуги різних федеральних міністерств і відомств. Служба Канади «Клієнтський контакт-центр» включає універсальний телефон і центр особистого прийому громадян із обома інтегрованими каналами доступу. Концепція єдиного мобільного центру на всіх трьох державних рівнях була створена у Сервісному центрі Канади Онтаріо – Оттава, а також в інших великих центрах. Крізь канали забезпечується легкий доступ і можливість вибору: будучи зосередженим на громадянину, надання державної послуги за принципом «єдиного вікна» означає, що канали обслуговування повинні бути легкодоступними і забезпечувати громадянину вибір. Інтернет є суттєвим чинником служби, що зосереджена на громадянину. Урядові Інтернет-сайти мають бути каналами для надання послуг і рухатись до середовища, де їх можна знайти, де б людям нагадували, де б досвід враховувався з огляду на користувача і де б операції завершувались не ледь почавшись [10].

Окрім того, громадяни продовжують шукати службу по телефону. Вони випробували середовище роздрібної торгівлі, де операції здійснюються швидко, легко, є персоналізованими і проводяться під час очікування. Упровадивши принцип «єдиного вікна», уряд має забезпечити

єдиний номер для звернення громадян по телефону і дати їм можливість зробити чіткий вибір між розмовою з агентом або за допомогою інтерактивного сервісу голосової відповіді – залежно від їх особистих уподобань. Коли громадяни повинні піти до представництва, його необхідно легко знайти, вони повинні відчувати ширий прийом, а сам процес надання послуги, за якою вони прийшли, має залишати в них позитивне враження. Наприклад, «Джоб Центр Плюс» (Job Centre Plus) у Великобританії і Центри обслуговування у Канаді облаштували добре спроектовані та структуровані приміщення, що є оптимальним рішенням для задоволення потреб із здійснення робочої діяльності, комфорту і безпеки клієнтів та співробітників.

Державна служба «єдиного вікна» означає, що канали, призначені для спільної роботи, є інтегрованими: люди можуть зателефонувати або призначити особисту зустріч у представництвах, по телефону або за допомогою Інтернету. Якщо громадянин призначив зустріч у представництві, він матиме можливість отримати доступ до Інтернету або зателефонувати фахівцю з метою вирішення окремого питання. Управління комплексним каналом означає, що надання послуг передбачає застосування принципу «єдиного вікна» і забезпечує умови, за яких громадяни матимуть вибір і легкий доступ.

Крок четвертий: співпраця і партнери на рівні міністерств та інших урядових ланок Партнерство є необхідною умовою для служби, зосередженої на громадянині: ключовим елементом служби, зосередженої на громадянині, є необхідність надання послуг разом таким чином, щоб це відбувалось легко і комплексно. Для цього необхідно широке співробітництво та партнерство, оскільки організації спільно працюють, використовуючи свій колективний потенціал на користь громадян. Проте поняття співпраці є легким у теорії, але може ускладнюватись на практиці. Для цього необхідні серйозні наміри і це має бути розроблене як дисципліна. За своїм змістом, це є здатність ідентифікувати та використовувати досвід та потенціал, який існує в межах організацій. Створення спільної мережі постачальників послуг: у Канаді на кожному урядовому рівні була чітко визначеною одна організація з надання послуг за принципом «єдиного вікна». Наприклад, Служба Канади є основним центральним партнером в реалізації національного підходу до співпраці для надання цілісних, орієнтованих на громадян Канади, послуг [10].

На провінційному (еквівалент обласного) рівні існує Універсальний центр обслуговування Онтаріо; на рівні міста – Універсальний центр обслуговування Оттави. Кожен працює в межах своїх конституційних повноважень, а потім співпрацює з партнерами на кожному з 3 рівнів влади в інтересах громадянина (який є лише однією, а не трьома, людиною). Спільна робота і створення загальної мережі у всіх

федеральних міністерствах і відомствах, інших рівнів влади, бізнес-спільноти та партнери третьої сторони створюють умови для надання інтегрованих та комплексних послуг через мережу. Спільний потенціал використовується на всіх урядових рівнях: співпраця між урядовими державними установами заснована на загальному прагненні краще служити і поліпшити результати для громадян. Іноді їх називають «об'єднаним» урядом, мета полягає в об'єднанні й інтеграції послуг таким чином, щоб спростити доступ до обслуговування і знизити рівень складності для громадян. Використовуючи можливості один одного, урядові державні органи зможуть поліпшити рівень обслуговування, при цьому знижуючи витрати. Цей спільний потенціал є величезним і там, де він застосовувався, було досягнуто значних переваг для громадян та урядових установ. Ця партнерська взаємодія також дасть змогу учасникам обмінюватися і максимізувати операції внутрішніх підрозділів та баз даних.

Крок п'ятий: залучення персоналу до процесу підвищення якості рівня обслуговування. Удосконалюйте процес надання послуг на професійному рівні: питання обслуговування громадян та його якість суттєво залежать від людей, які його забезпечують. Вони повинні розуміти і бути натхненними баченням підвищення якості послуг для громадян. На сьогодні багато державних організацій продовжують класифікувати і управляти службовцями за адміністративними або канцелярськими категоріями зайнятості. Це необхідно змінити. Обслуговування потрібно розглядати як цінну професію. Працівників службовців доцільно заохочувати кар'єрною моделлю, можливостями для просування по службі, провідним професійним навчанням, інструментами та розвитком. Окрім того, їм необхідна деяка гнучкість для реалізації нових, творчих і вдосконалених ідей, а також для виявлення нових можливостей обслуговування. Служба Канади оголосила про перший всебічний розвиток кар'єри та програму визнання з надання послуг. Ця програма включає компетенцію, засновану на розвитку кар'єри, Коледж Служби Канади і програму сертифікації до досконалості та нагород за службу. Служба, орієнтована на громадян, також вимагає прихильності від імені організації як роботодавця, утримуючи і залучаючи людей, схильних до надання якісних послуг. Більшість організацій, що надають послуги, розробили моделі визнання і винагород за якість обслуговування. Ці програми варіюються від простих програм вдячності, через визнання «Співробітника місяця», до складної нагороди та преміальних програм на засадах задоволеності клієнтів. Дух і тема відповідає всьому: визнання і нагородження людей, які проявляють себе на службі [10].

Стандарти обслуговування зумовлюють продуктивність: важливо також інвестувати у створення стандартів обслуговування. Стандарти

обслуговування є основою прихильності до служби в організації та спілкування з громадянами зі службових питань. Стандарти обслуговування повинні встановити рівень послуг і будь-які пов'язані з ними завдання, а потім звітування про їх досягнення. Багато послуг зосереджували організації також на розробці письмових та громадських службових обов'язків або Службового статуту для пояснення, що саме громадяни можуть очікувати, та їхні права, якщо вони не отримують потрібну їм послугу. Державна служба «єдиного вікна» є здатною надавати послуги, які легко знайти, які є доступними і якомога повнішими у контактному центрі. Йдеться про забезпечення реального вибору у каналах та інтегрований досвід з обслуговування. Йдеться також про розміщення пріоритету на інвестування в професійну службу, визнання та нагородження за якісну службу і впровадження службових стандартів [10].

Усі заходи органів публічної влади повинні бути спрямовані на громадянина як на ключовий пріоритет – громадянин у центрі уваги:

1. Орієнтованість на громадянина. Організація, що орієнтується на громадянина, з'єднує людей з необхідними програмами, послугами та інформацією, незалежно від того, хто їх постачає. Але це більше, ніж просто точка для постачальників послуг, вона орієнтована на розуміння потреб громадян, а тому інтегрує та об'єднує послуги і пільги для забезпечення реальних результатів.

2. Інтеграція інформації про громадянина. Замість того, щоб запитувати ту ж саму інформацію кожного разу, коли особа звертається до органу державної влади, і обробляти цю інформацію знову і знову, організація, орієнтована на громадянина, запитує інформацію один раз та запам'ятовує її на майбутнє при одночасному підвищенні захисту конфіденційності, точності і прозорості інформації про громадянина.

3. Надання послуг органами державної влади за принципом «єдиного вікна». Послуга за принципом «єдиного вікна» гарантує, що орган державної влади легко знайти, до нього легко отримати доступ і з ним легко вести справи. Йдеться про надання послуг на основі комплексної стратегії збуту і пропонування повного спектру послуг для громадян у контактному пункті за принципом «один дотик і все зроблено». Цим підходом також визнається, що послуга має значення для тих, хто її надає, і що такі фахівці забезпечені можливостями підвищення кваліфікації.

4. Співпраця та партнерство. Одним із найважливіших елементів послуг, орієнтованих на громадянина, є необхідність зведення послуг таким чином, щоб вони стали легкодоступними і комплексними. Це вимагає широкого співробітництва та партнерства з організаціями, що працюють разом, з метою використання їхнього колективного потенціалу

для створення нової вартості для громадян.

5. Залучення і навчання персоналу високої якості обслуговування. Послуга має значення для громадян, її якість значною мірою залежить від людей, які її надають. Керівництво і співробітники повинні розуміти і отримувати натхнення від бачення підвищення якості послуг для громадян [10].

За останні 25 років уряди вивчили різні підходи до управління та підзвітності проведення програм і надання послуг. Канада продовжує лідувати на шляху до «повного комплексного надання послуг», пройшовши через шість фаз інтеграції послуг. У намаганнях досягнення скорочення витрат і зміцнення відповідальності за результати діяльності, низку країн у середині 80-х рр. XX ст., на чолі з Новою Зеландією, перейшла до запровадження дисциплін приватного сектора в державному секторі – на сьогодні відоме як «нове державне управління». При перетворенні департаментів/міністерств у державні корпорації і підприємства, на чолі з генеральними директорами, що працюють на основі контрактів зі встановленими нормами продуктивності праці, а не постійними заступниками міністрів, дисципліна приватного сектора щодо управління державними організаціями як приватними компаніями була включена в кожний сегмент уряду. Як Канада, так і Україна запровадили ці моделі управління та приватизації, але меншою мірою. Акцент було зроблено на кінцевих результатах діяльності в кожній організації. Цей розрізнений підхід дав змогу кожному керівникові отримати повний контроль над своїми «ресурсами» (укомплектованість персоналом, приміщення, закупівля матеріалів), а також забезпечив можливість притягнення їх до відповідальності за ефективні та дієві кінцеві «результати». Незацікавленість у рішеннях центрального уряду знизила рівень співпраці, партнерства і здатність втілити в життя ефективні результати шляхом запуску інвестицій у технології в масштабах організації. У континуумі перетворення послуг перші ініціатори розпочали з самодостатніх функціональних підрозділів міністерств. Організації, зосереджені на постачанні своїх програм/послуг своїм громадянам і відомствам, змогли показати деяку економію коштів завдяки підвищенню ефективності в межах кожного відомства. Поява технології обслуговування в режимі он-лайн відкрила можливості для швидкого досягнення певних результатів та економії шляхом автоматизації існуючих процесів у відокремлених департаментах, як було виявлено, наприклад, за допомогою он-лайн ініціатив Уряду Канади в межах кожного міністерства [10].

У 1999 р. Уряд Канади закликав усіх міністрів обслуговувати своїх громадян в електронному вигляді. Тим не менш, по-справжньому трансформаційні зміни відбулися в Канаді, коли можливості технології

обслуговування он-лайн були застосовані в «масштабах всієї організації» через стратегії електронного уряду в усіх центральних/федеральних міністерствах і відомствах, акцентуючи увагу на модернізації послуг для канадців. Теперішні передові уряди (Канада, Данія і Сінгапур) працюють над створенням «Повністю комплексної послуги» у всіх відділах.

За останні 20 років досвід канадських федеральних урядів із надання послуг пройшов через шість фаз континууму перетворень послуги:

Фаза 1. Відокремленість Між міністерствами існує мінімальна інтеграція або вона відсутня взагалі. Кожна організація здебільшого працює у своїх власних інтересах. Міністерства і відомства Уряду України переважно працюють у цьому режимі.

Фаза 2. Спрощення та стандартизація Міністерства та відомства починають переглядати процес надання своїх послуг і починають спрощення процесів і процедур, потім вони раціоналізують та/або усувають різні зайві робочі процеси. Наприклад: усунуто накладання і дублювання функцій між відомствами в роботі з тим самим громадянином, збір однакової інформації, збереження аналогічних даних і бази даних. Центральний орган виконавчої влади, наприклад Міністерство економіки України, може отримати наказ про усунення непотрібних послуг, створення адміністративних центрів за принципом єдиного вікна, а також створення єдиного реєстру уповноважених адміністративних послуг. Однак ці зусилля не фокусуються автоматично на потребах громадян, а швидше на потребі держави в гармонізації та консолідації фізичних приміщень у надії на поліпшення послуг для громадян. Часто уряди дозволяють окремим міністерствам скористатися перевагами технологій для автоматизації своїх адміністративних послуг без проведення необхідних заходів із організації інформації/даних по адміністративних послугах навколо груп громадян, що обслуговуються. Результатом цього часто стають «даремні» витрати на автоматизовані системи і електронні дані, які дублюються для одного й того ж громадянина у багатьох міністерствах. Пізніше стає важче об'єднати системи, коли окремі міністерства створили свою «власність». Одним із найважливіших уроків, отриманих у процесі вдосконалення послуг, є необхідність відведення часу на спрощення та стандартизацію процесів, особливо, перш ніж вкладати кошти в автоматизацію даних і процесів. В іншому випадку, неефективні й непродуктивні практики поточної.

Фаза 3. Сегментація клієнтів/Систематизація (інформації) Послуги зводяться разом (групується в електронній формі) відповідно до загальних тем, навколо групи громадян з аналогічними потребами. Послуги ще не інтегровані, але згруповані для полегшення їх відкриття і виконання для громадянина. Міністерства пропонують подібні послуги

подібним групам громадян у загальній формі, в кращому випадку шляхом спільного використання даних і використання оптимізованих бізнес-процесів, але поки що не застосовують інтеграцію технологічних систем. Фаза 3 є критичною фазою при просуванні по драбині перетворення послуг. Вона сигналізує про усвідомлення того, що групи громадян мають різні потреби і очікування. Потреби фермерів відрізняються від потреб працівників важкої промисловості, спортсменів, художників. Найбільш очевидним є те, що потреби окремих осіб, підприємств та відвідувачів є досить унікальними, що урядову інформацію, яка стосується адміністративних послуг в Україні, можна легко «згрупувати» або «об'єднати в кластери» в електронній формі навколо цих трьох груп на вебсайті Уряду України з метою надання інформації, яка є легкодоступною. Вебсайт Уряду України є основним інструментом для об'єднання електронних послуг по всіх міністерствах, без необхідності інтегрувати та об'єднувати організаційні структури міністерства. Для громадян простіше орієнтуватись в інформації про адміністративні послуги в режимі он-лайн за допомогою добре розроблених клієнторієнтованих пошукових систем, ніж фізично йти в офіс кожного міністерства, щоб знайти інформацію. На сайті кожного міністерства можна знайти не тільки інформацію про «адміністративні послуги», але через сайти міністерств також можна організувати надання послуг для громадянин і бізнесу та відвідувачів [10].

Фаза 4. Інтеграція фронт-офісу Послуги надаються одним постачальником в якості агента державних установ. Запроваджено різні ступені інтеграції технологій, і в центрах обслуговування, також відомих як послуги за принципом єдиного вікна, у клієнтів не виникає жодних проблем. Багато країн, наприклад Україна, почнуть зі збору співробітників різних міністерств в одному фізичному центрі обслуговування. Це може бути Дозвільний центр та Центр ліцензування, або Центр соціальних послуг або Центр адміністративних послуг. І корисна особливість полягає у тому, що громадяни можуть звернутися до центру обслуговування за принципом єдиного вікна, щоб отримати послуги різних міністерств. Це перший крок у покращенні «каналу доступу» – особистих відносин, що вимагають від громадянина поїздок до фізичного офісу [10].

Різні країни підходять до наступного етапу «вдосконалення послуг» на основі їхньої культурної та фінансової готовності – перехід до інвестування в телефонний канал, он-лайн інтернет-канал, або канал смартфона. Створення єдиної безкоштовної телефонної лінії, через яку громадянин може отримати доступ, як до інформації, так і до послуг прийому заявок (запити про послуги можуть прийматися по телефону) ряду міністерств, також є послугою за принципом єдиного вікна.

Телефонні послуги обходяться дешевше, ніж послуги, для яких необхідна особиста присутність, і будучи правильно організованими, вони є більш зручними для громадян, яким не потрібно витратити час і гроші на поїздки. Третім «каналом доступу» є Інтернет, за допомогою якого громадяни можуть зайти на вебсайт, що працює за принципом єдиного вікна, і купити ліцензії або заповнити форми заявки он-лайн. Традиційно уряди будують кожен канал доступу окремо, спочатку в кожному відокремленому відділі міністерств, а потім створюють послуги за принципом єдиного вікна від численних міністерств в кожному каналі. Наприклад, трізначний телефонний номер 3-1-1 – це канал, що використовується в багатьох канадських містах для надання жителям інформації і послуг, пов'язаних із містом по телефону у більшості департаментів міста [10].

Фаза 5. Інтеграція бек-офісу (зберігання і обробка даних) Послуги надаються співробітниками, які не мають безпосереднього контакту з громадянином, але вони обробляють транзакції для завершення виконання запиту про послугу в різних програмах. Співробітники бек-офісу також надають послуги із забезпечення ведення бізнесу, зокрема у сфері фінансів, людських ресурсів та ІТ, відомі як спільні корпоративні послуги. Послуги бек-офісу включають у себе армію державних службовців, які не обов'язково зустрічаються або говорять з громадянами, але у фоновому режимі в офісах обробляють документацію, вивчають і перевіряють автентичність заяв та осіб, які подали запит про надання конкретних адміністративних послуг. До цих послуг також належать облік і зберігання файлів, центри обробки даних і різні види адміністративної діяльності для підтримки програм міністерства. Інтеграція функцій бек-офісу стає можливою, коли уряд інвестує в технології в масштабах всього уряду. З однією системою управління ідентифікацією (внутрішній паспорт) Україна має можливість спростити процес збору інформації про особу кожного громадянина шляхом зупинки дублювання збору інформації про особу іншим міністерством. Громадяни повинні мати можливість використовувати їх державні ідентифікаційні номери один раз для ряду державних послуг. Інформація, надана одному міністерству, повинна бути доступною в електронній формі для інших міністерств у спільному банку даних із метою припинення збору та зберігання однієї й тієї ж інформації декілька разів [10].

Фаза 6. Повна інтеграція всіх каналів доступу Послуги надаються з оптимізованими бізнес-процесами і є технологічно інтегрованими з метою забезпечення комплексного обслуговування, повністю орієнтованого на користувача. Комплексне обслуговування за принципом єдиного вікна буде реалізоване в Україні, коли громадянин або організація зможуть звернутися за адміністративною послугою, отримавши доступ до

інформації і подавши запит про послугу за допомогою будь-якого з 3-х каналів доступу (телефон, особисто, електронна пошта). Три канали будуть настільки інтегрованими, що громадянин може звернутися особисто одного дня, зателефонувати на наступний день щодо свого запиту, а потім через тиждень надати подальшу документацію в електронній формі до своєї справи. Всі постачальники послуг, які працюють у кожному з каналів за принципом єдиного вікна, будуть пов'язані між собою і знатимуть, як їхні колеги допомогли громадянину по тій самій справі в реальному часі. Громадянин матиме свій власний електронний «обліковий запис» і зможе відслідковувати прогрес щодо обробки файлів або заяв міністерством, а також отримати інформацію про свою справу (також в режимі реального часу/відразу) через одну інтегровану службу єдиного вікна (яка з'єднує безкоштовну телефонну лінію (колл-центр) з Центром адміністративних послуг (особисто) з електронними даними по його справі в електронній формі. Чи це сон? Ні, це вже відбувається у всьому світі, і незабаром прийде і в Україну. З мініатюризацією технологій (від комп'ютерів до ручних смартфонів) країни розвивають сервісні додатки, які можливо реалізувати і виконати на смартфонах. Сінгапур на сьогодні може забезпечити більш ніж 500 державних послуг для своїх громадян на їхніх смартфонах. Із усіх цих 6 фаз, фаза 4 (надання комплексних послуг за принципом єдиного вікна), фаза 5 (інтегровані спільні корпоративні послуги), і фаза 6 (модель повної інтеграції) мають насправді великі можливості для досягнення високих рівнів вартості для громадськості [10].

На сьогодні будь-яке поліпшення надання послуг державними органами, що обмежується встановленням стандартів та групуванням інформації, буде створювати незначну суспільну вартість, оскільки громадяни все більше звикають до набагато складніших послуг в приватному секторі. Фази 4 – 6 забезпечать послідовний, безпроблемний досвід для громадян та істотні вигоди і економію для урядів. Для забезпечення безпроблемного досвіду громадянина на 3 рівнях уряду необхідно створити рамки для співпраці між міністерствами і всіма 3-ма рівнями уряду. Забезпечення комплексного обслуговування потребує узгодженості і співпраці з ключових ділових питань управління, правових, фінансових, ділових правил і технічної взаємодії. Однак перевагою є те, що це створює спільну мережеву структуру управління в інтересах усіх місцевих і центральних міністерств, а також громадянина. Україна розпочала свій шлях, і їй необхідно спланувати, як скористатися накопиченим досвідом і передовою практикою міжнародних лідерів.

Тема 2.3. Досвід глобальних лідерів із реформування системи послуг

Данія і Сінгапур є найближчими до повної інтеграції послуг з технологічного боку, але в менше – з боку орієнтованості на громадянина:

- обидві країни мають єдині національні ідентифікаційні номери;
- вбудували архітектуру підприємства в бачення електронного уряду;
 - інвестувала значні кошти в он-лайн обслуговування та стратегії директивних каналів;
 - є відносно невеликими країнами, що полегшує загалом інтеграцію в масштабах уряду;
 - але жодна не має організації з надання послуг за принципом єдиного вікна.

Сінгапур впроваджує повністю інтегровану модель («Інтелектуальна нація 2015») в 10-річному генеральному плані, який підтверджує стратегічну роль «інфокомунікацій», основи електронної технології «Сінгапур» для підключення всього уряду. Данія запроваджує структуру, в якій дані будуть доступні в усіх органах влади та на всіх адміністративних рівнях. Користувачам рекомендується використовувати ті канали, які є найдешевшими для державного сектора, забезпечуючи за цього, при можливості, врегулювання їхньої справи (взаємодії) при першому контакті [10].

Канада і Австралія рухаються до повної інтеграції з сильним акцентом на надання комплексних послуг, орієнтованих на громадянина:

- обидві країни спрямовані на досягнення безпроблемного надання послуг через інтеграцію фронт-офісу;
 - мають організацію з надання послуг за принципом єдиного вікна;
- мають добре організоване надання комплексних послуг у всіх каналах;
 - розуміють, що шлях до повної інтеграції бек-офісу в багатьох програмах без універсального (управління ідентифікацією) ідентифікатора, є важким і потребуватиме значних витрат часу і грошей [10].

Основне завдання органів публічної влади Одним із найбільш важливих завдань органів публічної влади є якісне обслуговування громадян. Довіра суспільства до органів публічної влади пов'язана із рівнем якості публічних послуг і рівнем задоволення громадян обслуговуванням. Основне завдання державної служби Канади Полягає в оперативному реагуванні на потреби людей і наданні необхідних послуг ефективно, результативно і професійно. Саме тому вдосконалені комплексні та ефективні послуги для громадян за принципом єдиного вікна є основою процесу модернізації державного управління. Що таке

надання послуг за принципом «єдиного вікна»? В ідеальній моделі надання послуг за принципом «єдиного вікна» з акцентом на центральному місці громадянина мережевий портал (електронний сайт) відповідає на потребу громадянина незалежно від того, який 2канал доступу» громадянин використовує (телефон, он-лайн/інтернет-канал, персональний візит) і забезпечує доступ до послуг всіх рівнів/органів державного управління. Кінцевою метою моделі «єдиного вікна» є поєднання інтеграції послуг з інтеграцією каналів доступу. Це означає, що громадяни можуть отримувати послуги через будь-який канал, і всі громадяни можуть отримати той рівень послуги, якого вони потребують [10].

Основні канали доступу – звернення за послугами:

- телефон;
- «фізичні» офіси (особисте відвідування);
- кіоски (автономні центри інтерактивного обслуговування); – інтернет;
- мобільний зв'язок.

П'ять кроків до трансформації послуг:

Підготовка: Визначення базових характеристик послуги за принципом «як є».

Крок перший: Зосередження на обслуговуванні клієнта та сегментація.

Крок другий: Інтеграція поінформування громадян за допомогою системи управління ідентифікаційними даними клієнта та інвестицій у технологію всього підприємства.

Крок третій: Надання адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна» за допомогою інтегрованого каналу управління.

Крок четвертий: Співпраця і партнерство на рівні міністерств та інших урядових ланок.

Крок п'ятий: Залучення персоналу до процесу підвищення якості рівня обслуговування. У підсумку: всі заходи повинні бути спрямовані на громадянина – він та його потреби є ключовим пріоритетом діяльності органів публічної влади [10].

Шість фаз процесу трансформації послуг

1. Відокремленість.
2. Спрощення та стандартизація.
3. Сегментація клієнтів/ систематизація (інформації).
4. Інтеграція фронт-офісу в рамках моделі «єдиного вікна».
5. Інтеграція бек-офісу (зберігання і обробка даних).
6. Повна інтеграція всіх каналів доступу. Що таке «Сервіс Канада»?

1. Організація «Сервіс Канада» була заснована в 2005 р. і значно спростила для населення Канади процедуру отримання того, що вони

потребують від влади – у зручний час та спосіб.

2. З операційного бюджету, що становить майже 1 млрд дол., здійснюються виплати та пільгові нарахування на загальну суму приблизно 88,5 млрд дол. щороку – третина всіх витрат Уряду Канади. Мережа послуг СК доступна для всіх канадців.

3. Інтернет. Більше 67 млн відвідувачів сайту www.serviccanada.gc.ca за 2010 – 2011 рр.

4. Телефон. Більше 57,3 млн запитів по телефону щороку.

5. Відвідування. 9,2 млн відвідувачів 631 точок обслуговування «Сервіс Канади» по всій країні.

6. СК надає «єдине вікно» доступу до широкого загалу урядових програм та послуг, враховуючи страхування із безробіття, страхування старості, послуги Пенсійного фонду Канади та паспортизації. 16 тис співробітників є спеціально підготовленими, професійними та орієнтованими на надання послуг найвищої якості.

7. Майже 4 тис робочих точок доступу для громадян, 1200 серверів, 7 мейнфреймів.

8. Мережа «Сервіс Канада» складається із 330 сайтів.

9. Виявлено дуже важливий зв'язок: чим більше задоволені працівники, що надають послуги (своєю роботою/умовами праці), тим краща якість послуг (для клієнтів).

10. Серед найпопулярніших послуг «СК»: призначення допомоги у випадку безробіття; надання номеру соціального страхування; видача паспорта; послуги у сфері пенсійного забезпечення.

11. У «СК» використовується сегментація клієнтів: за віком, за соціально-економічним статусом та ін. Для кожного сегменту розробляється своя стратегія (політика) надання послуг (бажаний спосіб отримання послуг, інформації) [10].

Оцінювання якості послуг Має бути постійним. Періодичні опитування проводяться для з'ясування динаміки в оцінці якості послуг. Існує служба оперативного реагування на звернення клієнтів за принципом 24/7 та створена спеціальна нейтральна організація – Управління з задоволеності клієнтів OCS (Office for Client Satisfaction). Орієнтація на своєчасне виявлення проблем та раннє втручання. Офіс працює цілодобово. Скарги та інші звернення перевіряються дуже оперативно (за загальним правилом, намагаються протягом 24 годин передзвонити особі і дати відповідь у її справі). Серед критеріїв якості: оперативність (своєчасність) вирішення справи, компетентність та привітність (ввічливість) персоналу, доступність отримання послуг; чесність і рівність. Особлива увага приділяється забезпеченню умов отримання послуг особам з обмеженими фізичними можливостями. Серед методів оцінювання якості послуг використовується інструмент

«таємного клієнта/покупця» (Mystery Shopper Research) для: отримання конкретної інформації про якість обслуговування і послуг з боку клієнта, і для вимірювання задоволеності клієнтів; виявлення проблемних зон у процесах надання послуг; виявлення проблем обслуговування по різним каналам; виявлення можливості для підвищення якості обслуговування.

Питання для самоперевірки

1. Які характерні риси управління якістю надання адміністративних послуг Німеччини.
2. Які характерні риси управління якістю надання адміністративних послуг Франції.
3. Які характерні риси управління якістю надання адміністративних послуг Великобританії.
4. Які характерні риси управління якістю надання адміністративних послуг Польщі.
5. У чому полягає ключове завдання органів публічної влади Канади.
6. Що таке «Сервіс Канада»?
7. У чому полягає місія «Сервіс Канада»?
8. Перерахуйте канали доступу громадян до послуг у Канаді.
9. Наведіть підходи до оцінювання якості послуг у Канаді.

Практичні завдання

1. Визначте особливості управління якістю надання адміністративних послуг у Німеччині.
2. Визначте особливості управління якістю надання адміністративних послуг у Великобританії.
3. Визначте особливості управління якістю надання адміністративних послуг у Польщі.
4. Окресліть переваги моделі надання послуг за принципом «єдиного вікна»?
5. У чому полягають можливості для отримання економії витрат від запровадження послуг за принципом «єдиного вікна»?
6. Які кроки передбачав процес трансформації послуг у публічній службі Канади?
7. Наведіть фази процесу трансформації послуг у публічній службі Канади.
8. Узагальніть особливості системи управління якістю надання адміністративних послуг у зарубіжних країнах.

Теми рефератів

1. Система управління якістю надання адміністративних послуг Німеччині.
2. Система управління якістю надання адміністративних послуг Франції.
3. Система управління якістю надання адміністративних послуг Великобританії.
4. Система управління якістю надання адміністративних послуг Польщі.
5. Система управління якістю надання адміністративних послуг Нідерландів.
6. Порівняльна характеристика управління якістю надання адміністративних послуг зарубіжних країн та України.

Використана та рекомендована література:

1. Авер'янов В. Як надавати управлінські послуги: Людина і виконавча влада у контексті адміністративної реформи. *Людина і влада*. 2000. № 3–4. С. 28–30.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.
3. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів / [Тимошук В.П., Добрянська Н.Л., Курінний О.В., Шкільний Є.О. та ін.] / Заг. ред. Тимошука В.П., Курінного О.В. Київ, 2015. 428 с.
4. Долечек В. Адміністративна реформа: поліпшення якості і підвищення ефективності державних послуг. *Вісн. НАДУ*. 2004. № 1. С. 217–224.
5. Дубенко С. Д., Мельниченко В. І., Плахотнюк Н. Г., Мельниченко В.І. Адміністративні послуги органів виконавчої влади: теоретичні підходи до вирішення практичних завдань. Київ : НАДУ, 2008. 44 с
6. Загальні аспекти організації надання адміністративних послуг : навч.-метод. матеріали / О.І.Васильєва, Н.В.Васильєва, О. С. Ігнатенко та ін. Київ : НАДУ, 2012. 56 с.
7. Зварич М., Рач В., Репецька Т. Операційне визначення терміна "адміністративні послуги". *Вісн. держ. служби України*. 2010. № 4. С. 15–20

8. Коліушко І. Б., Тимощук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України. Київ : Факт, 2003. 496 с

9. Коляєв А. О., Лесечко М. Д., Пастух О. Л., Чемерис А. О. Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади. Львів, 2004. 150 с

10. Надання адміністративних послуг : навч.-метод. посіб. для системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / укл. А. В. Ліпенцев. Київ : [б. в.], 2013. 224 с.

11. Ніколаєнко К. В. Адміністративні послуги як різновид публічних послуг. *Держава і право : зб. наук. пр.* 2010. Вип. 47. С. 269-274.

12. Поляк О. В. Механізми надання управлінських послуг органами влади: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Львів. регіон. ін-т держ. управл. Нац. акад. держ. управл. при Президентові України. Львів, 2006. 22 с.

13. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 32. Ст. 409

14. Скороход О. П. Надання послуг населенню органами місцевого самоврядування як пріоритет діяльності місцевої громади. *Стратегічні пріоритети.* 2010. №1 (14). С. 41-46.

15. Сороко В. М., Вишневський А. В., Рогожин О. Г. Діяльність публічної адміністрації з надання послуг українському суспільству : монографія; за наук. ред. канд. філос. наук Ю. А. Привалова. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 180 с.

16. Тимощук В. Адміністративні послуги: посібник. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. 104 с.

17. Тимощук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування: Асоціація міст України. Київ: ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 124 с.

18. Хриков Є. М. Система управління якістю адміністративних послуг: навчальний посібник. Луганськ: ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка», 2012. 233 с.

РОЗДІЛ 3. ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ МЕТОДОЛОГІЇ ОЦІНКИ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ЦНАП

Тема 3.1. Визначення вимог щодо якості надання адміністративних послуг

Тема 3.2. Формування критеріїв оцінювання якості послуг і стандартів їх надання

Тема 3.3. Формування переліку інструментів оцінки якості послуг і діяльності ЦНАП

Тема 3.4. Планування та проведення оцінювання

Тема 3.5. Підходи концепції Маркетингу 3.0 для підвищення якості адміністративних послуг

Тема 3.6. Лідерство для забезпечення якості адміністративних послуг

Тема 3.7. Напрями формування сервісної культури органів публічної влади

Вивчення розділу 3 сприяє усвідомленню методології оцінювання якості надання адміністративних послуг; специфіки визначення вимог та критеріїв оцінювання якості надання адміністративних послуг; способів формування клієнт орієнтованого підходу в системі управління якістю адміністративних послуг в органах публічної влади.

Тема 3.1. Визначення вимог щодо якості надання адміністративних послуг

Оцінка якості надання послуг – це, фактично, перевірка діяльності суб'єкта надання послуг щодо відповідності результату наданої послуги офіційно встановленим вимогам. Вона потребує комплексного підходу до вирішення поставлених завдань. Зокрема, упорядкування системи надання адміністративних послуг потребує системного підходу, удосконалення процедури їх надання – процесного підходу, відбору, підготовки, підвищення компетентності персоналу. Однією з базових основ для формування методології оцінки діяльності ЦНАП та якості послуг може бути чинна система управління якістю ISO 9001. Основним принципом цієї системи є орієнтація на потреби й очікування замовників, що забезпечується шляхом створення та функціонування клієнтоорієнтованої системи надання послуг, яка спрямована на постійне отримання відгуків та коментарів і враховує зауваження та пропозиції замовників послуг.

Стандарт ISO 9001 визначає «якість» як ступінь, до якого сукупність власних характеристик задовольняє визначені вимоги. Вимога – це сформульована потреба чи очікування, загальнозрозумілі та обов'язкові. Задоволеність замовника – сприйняття замовником ступеня виконання його вимог [10].

Враховуючи вимоги міжнародного стандарту ISO 9001, пропонована методологія оцінки якості послуг та діяльності ЦНАП передбачає послідовні та взаємопов'язані кроки (етапи):

1. Визначення вимог щодо якості надання адміністративних послуг.
2. Формування критеріїв оцінювання якості послуг і стандартів їх надання.
3. Формування переліку інструментів оцінки якості послуг та діяльності ЦНАП.
4. Розроблення методики та способи фіксування інформації.
5. Планування та проведення оцінювання.
6. Аналіз отриманої інформації.
7. Формування звіту, оприлюднення результатів оцінювання [10].

Вимоги до якості надання адміністративних послуг мають формуватися:

а) на основі законодавчих і нормативних документів (законодавчі й нормативні вимоги прописано в Законі України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI, Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленій розпорядженням КМУ від 15.02.2006 р. № 90-р, розпорядженні КМУ від 16.05.2014 р. № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг»);

б) органами влади, які створили ЦНАП (вимоги органу влади, який створив ЦНАП, можуть бути описані в нормативних документах – регламентах роботи, інформаційних і технологічних картках послуг, інструкціях та описах процедур надання послуг тощо); в) відповідно до потреб та очікувань замовників послуг (вимоги замовників послуг можуть бути зафіксовані після отримання інформації від таких замовників у результаті застосування різних інструментів – ідеться про скарги та пропозиції, зауваження до роботи, соціологічні дослідження, зокрема, відповіді на запитання через вебсайт, анкетування, різноманітні опитування) [10].

На початку створення та діяльності ЦНАП визначальними мають бути законодавчі й нормативні вимоги. Утім, для органів влади, які хочуть бути максимально орієнтованими на потреби громадян, визначальними також повинні ставати їхні потреби та очікування. Тоді, за потреби, можна буде коригувати законодавчі й нормативні вимоги та формувати

органами влади власні. Органи влади, які прагнуть мати ефективні ЦНАП, тобто виконувати всі законодавчі й нормативні вимоги, зобов'язані вивчати громадську думку задля поліпшення якості послуг. Власне, орієнтація на виконання вимог замовників послуг повинна стати основою для постійного покращення якості послуг, у т. ч. для перегляду й актуалізації законодавчих, нормативних і власних вимог до надання адміністративних послуг [10].

Тема 3.2. Формування критеріїв оцінювання якості послуг і стандартів їх надання

Для оцінювання якості послуг насамперед необхідно окреслити предмет оцінювання, тобто визначити сфери надання послуг, основними з яких були б: організація діяльності ЦНАП, приміщення та інфраструктура, підготовка персоналу, безпосередньо надання послуг, аналіз діяльності. Для кожної зі сфер варто визначити законодавчі й нормативні вимоги, що стануть основою формування критеріїв оцінювання. У майбутньому до цих вимог кожен орган влади зможе долучити також власні вимоги та вимоги замовників. За визначенням поняття «критерії» – це «мірило», за допомогою якого формується думка щодо ефективності функціонування суб'єкта надання послуг. Експерт Центру політико-правових реформ В.Тимошук вважає, що критерії оцінки якості послуг – «це ті показники, які є підставою для встановлення стандартів надання адміністративних послуг і за якими можна визначати, наскільки при наданні конкретної послуги є задоволеними потреби й інтереси замовника послуги і наскільки адекватною та професійною є діяльність адміністративного органу». Оцінку якості надання адміністративних послуг необхідно проводити на основі сформованих критеріїв і встановлених для кожного з них якісних або кількісних показників. Це потрібно для того, щоб мати змогу оцінювати та стандартизувати процеси їх надання. Законодавчо вимоги до якості надання адміністративних послуг закріплено в Законі України «Про адміністративні послуги» – у ст. ст. 4 (опосередковано) і 7. [10].

Зокрема, у ст. 4 цього Закону визначено такі основні принципи надання адміністративних послуг, що можуть бути корисними при оцінюванні якості послуг:

- відкритість і прозорість;
- оперативність та своєчасність;
- доступність інформації щодо надання адміністративних послуг;

- раціональна мінімізація кількості документів і процедурних дій, які є необхідними для отримання адміністративних послуг; доступність та зручність для суб'єктів звернень.

Наприклад, у ст. 7 Закону України «Про адміністративні послуги» ідеться про те, що суб'єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування в черзі та інших). Практичний посібник «Діяльність ЦНАП та оцінка якості надання адміністративних послуг» 8 параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг). Тобто зазначений Закон не зобов'язує надавачів послуг встановлювати власні вимоги до якості послуг. Нормативну вимогу щодо переліку адміністративних послуг центральних органів виконавчої влади, які повинні надаватися через ЦНАП, зафіксовано розпорядженням КМУ «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16.05.2014 р. № 523-р (зі змінами, внесеними згідно з розпорядженнями КМУ від 19.08.2015 р. № 905-р, від 30.09.2015 р. № 1031-р, від 20.01.2016 р. № 18-р) [10].

Більше інформації міститься в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленій розпорядженням КМУ від 15.02.2006 р. № 90-р, де до критеріїв оцінки якості адміністративних послуг віднесено:

- 1) результативність – задоволення потреби фізичної або юридичної особи в адміністративній послугі;
- 2) своєчасність – надання адміністративної послуги в установленій законом строк;
- 3) доступність – фактична можливість фізичних і юридичних осіб звернутися за адміністративною послугою;
- 4) зручність – урахування інтересів та потреб отримувачів послуг у процесі організації надання адміністративних послуг;
- 5) відкритість – безперешкодне надання необхідної для отримання адміністративної послуги інформації, яка розміщується на інформаційних стендах в адміністративних органах, на їхніх вебсайтах, друкується в офіційних виданнях і буклетах;
- 6) повагу до особи – ввічливе ставлення до отримувача адміністративної послуги;
- 7) професійність – належний рівень кваліфікації працівників адміністративного органу [10].

Усі ці критерії можна звести до трьох узагальнених: Ефективність (результативність + своєчасність). Ідеться про вимоги, що відповідають критеріям результативності та своєчасності; їх необхідно встановлювати

на законодавчому рівні, але також орган влади може їх покращувати. Критерій результативності стосується того, чи отримано послугу й адміністративний акт узагалі – як результат послуги, а критерій своєчасності – терміну надання, який визначено законом. Доступність (зручність + відкритість). Може охоплювати вимоги, що характеризують доступність фізичну (зручний маршрут і паркування, наявність пандусів для осіб з особливими потребами), організаційну (присутність посадовця на робочому місці, зручний графік прийому), фінансову (спроможність оплатити отримання послуги), інформаційну (наявність інформації щодо надання послуги зручним для замовника способом). До цього критерію доцільно віднести низку показників, які характеризують зручність отримання послуги, а саме: можливість вибору способів звернення за адміністративною послугою, простоту процедури отримання послуги, зручність в оплаті адміністративної послуги. Відкритість стосується можливості одержати інформацію про послуги, способи та процедури їх надання [10].

Відповідність виконавця (роботі, яку він виконує). Може стосуватися компетенції виконавця, що гарантує його здатність надавати таку послугу. Цей критерій враховує повагу до особи. Оцінку діяльності органів, що надають адміністративні послуги, необхідно проводити за актуальними критеріями, які відповідатимуть вимогам часу, а також за достатніми Практичний посібник «Діяльність ЦНАП та оцінка якості надання адміністративних послуг» 9 критеріями, що охоплюватимуть найважливіші аспекти надання послуг. Найкраще послуговуватися такими критеріями, які можна було б відобразити в кількісному вираженні. Кожному критерію оцінки якості надання послуги має відповідати стандарт її надання. Стандарти якості адміністративних послуг – це мінімальні вимоги щодо надання адміністративної послуги, які повинен забезпечити орган влади, а критерії мають бути мірилом, за допомогою якого можна оцінити, наскільки замовник послуги задоволений її наданням [10].

Визначивши стандарти якості послуг, орган влади повинен відповідно до вимог стандарту ISO 9001 забезпечити:

- а) постійне інформування замовників послуг про ці стандарти;
- б) систему контролю та моніторингу відповідності послуг установленим стандартам;
- в) реагування на порушення вимог цих стандартів;
- г) фіксування надання послуг неналежної якості [10].

Згідно з вимогами стандарту органи влади, які впровадили систему управління якістю, повинні постійно проводити моніторинг та оцінювання якості надання таких послуг на відповідність діяльності органу влади визначеним стандартам. Тому постійне оцінювання

допомагає поліпшити якість діяльності, а встановлені критерії оцінки посилюють відповідальність і підвищують прозорість діяльності органу влади.

Тема 3.3. Формування переліку інструментів оцінки якості послуг і діяльності ЦНАП

Для оцінювання якості послуг можна рекомендувати інструменти, які є достатньо дієвими і застосовуються в Україні. Це, зокрема:

- зовнішнє соціологічне опитування (зовнішня оцінка);
- опитування (анкетування) (внутрішня та зовнішня оцінки);
- онлайн-опитування (сайт або портал, електронні системи, оцінка талонами електронної черги) (внутрішня оцінка); експертне оцінювання (зовнішня оцінка);
- аудит: внутрішній (внутрішня оцінка) і зовнішній (зовнішня оцінка);
- орієнтація на кращі практики (внутрішня оцінка) [10].

Основне правило для застосування запропонованих інструментів оцінки якості послуг – системність і систематичність. Системність полягає в тому, що для оцінки потрібно вибирати декілька інструментів, аби були задіяні всі зацікавлені сторони, а також необхідно періодично узагальнювати інформацію, отриману в результаті всіх оцінювань. Якщо це системно застосовувати, то можна одержувати інформацію для порівняння і бачити динаміку змін щодо якості послуг. Систематичність полягає в періодичному застосуванні кожного з визначених інструментів, але не рідше ніж один раз на рік. Це дає змогу проводити комплексне оцінювання протягом календарного (бюджетного) року та коригувати плани й дії, а також потребу в ресурсах [10].

Найбільш відомими на сьогодні є декілька методик, розроблених за участі експертів Центру політико-правових реформ (м.Київ). Протягом останніх років ці методики неодноразово застосовувалися, а також практично перевірялися багатьма органами влади та неурядовими організаціями. Зокрема, декілька років поспіль у багатьох ЦНАП, за участі десятків органів місцевого самоврядування, проводилося соціологічне опитування на основі єдиної методології та розробленої анкети. Це дало змогу отримати інформацію для порівняння якості послуг упродовж кількох років і сформуванню певний рейтинг діяльності ЦНАП. Корисними є методика проведення та критерії експертного оцінювання якості послуг та діяльності ЦНАП, що були апробовані різними експертами вже в кількох десятках ЦНАП України і за якими якість послуг оцінюється за шкалою 1000 балів. Останніми роками в органах

місцевого самоврядування стають поширеними внутрішні оцінювання якості наданих послуг, як-от: онлайн-опитування через сайт або портал (кілька актуальних запитань), електронні системи (вибір оцінки наданої послуги відразу після її отримання), оцінка талонами електронної черги (коли після отримання послуги на виході з приміщення талони вкидаються до скриньок з різними смайликами, що характеризують якість наданих послуг) [10].

Важливим та ефективним інструментом оцінювання надання адміністративних послуг є внутрішній аудит, який проводять підготовлені внутрішні аудитори (працівники підрозділів органу влади). Це – один із системних видів самооцінювання, який застосовують органи влади, що впровадили систему управління якістю ISO 9001. Ефективність його полягає в тому, що результати оцінювання безпосередньо пов'язані з процесами надання послуг, а також вони є систематичними. Це дає змогу відстежувати динаміку змін щодо якості послуг і впливати на них для постійного поліпшення. Не менш важливим для органів влади, що прагнуть систематично покращувати якість послуг, є підтвердження такої якості після проходження зовнішніх аудитів, які проводять незалежні експерти організацій із сертифікації. Цінність цього інструменту полягає в тому, що коли таку зовнішню оцінку проводить кваліфікований аудитор, то він може не лише виявити проблемні питання, але й підказати шляхи їх вирішення для поліпшення якості послуг. Орієнтація на кращі практики є систематичною діяльністю з виявлення найефективнішої практики надання адміністративних послуг, яку застосовують органи влади, що досягають найкращих результатів. Ідея такої орієнтації полягає в тому, щоб адаптувати практику найбільш успішних органів влади чи їх структурних підрозділів до власної діяльності для досягнення необхідного рівня якості послуг [10].

Тема 3.4. Планування та проведення оцінювання

Найбільшої ефективності оцінювання можна досягти в разі його функціонування як складової цілісної системи управління органу влади. Тому систему планування оцінювання якості послуг потрібно інтегрувати в систему планування органу влади загалом. При плануванні діяльності органу влади на рік необхідно визначити види оцінювання, які будуть проводитися в цей період, зокрема із залученням інших органів влади, соціологічних і громадських організацій. Важливими є використання кількох інструментів та залучення до опитування всіх зацікавлених сторін. Для кожного виду оцінки потрібно визначити відповідальних виконавців і встановити періодичність проведення. Планування

оцінювання якості послуг слід включити до плану заходів (місячних, квартальних, річних) органу влади. Перелік заходів для проведення оцінювання має бути додатком до затверджених планів. До планування оцінювання якості послуг залучаються всі зацікавлені сторони – структурні підрозділи органу влади, які займаються моніторингом діяльності та якості послуг; органи влади районного й обласного рівнів; громадські активісти та організації. Оцінювання слід проводити згідно із запланованими заходами. Завчасно необхідно підготувати (актуалізувати) методики оцінювання та засоби для фіксування отриманої інформації. Потрібно визначити відповідальних за процес і безпосередніх виконавців [10].

Після проведення оцінювання відповідно до визначених критеріїв і встановлених стандартів керівництво органу влади отримує інформацію для аналізу. Після кожного такого оцінювання необхідно опрацювати й узагальнити одержану інформацію. Узагальнену інформацію від усіх проведених упродовж певного визначеного періоду (квартал, півроку, рік) запланованих і позапланових оцінювань потрібно проаналізувати відповідно до поставлених цілей і завдань. Насамперед має бути проаналізовано виконання встановлених стандартів, а також надані пропозиції й зауваження замовників послуг щодо поліпшення якості останніх. Обов'язковим елементом аналізу має бути фіксування невідповідностей при наданні послуг (сфер послуг): невчасно надані послуги; ті, на які є скарги замовників; виявлені проблеми з процедурою надання послуг тощо. Керівництво органу влади має побачити реальну картину стану справ з надання послуг. Ухвалені рішення щодо усунення виявлених проблем і способи їх усунення, а також шляхи поліпшення якості послуг необхідно обговорити на нараді та зафіксувати в окремому документі (протокол наради, рішення виконкому чи сесії, розпорядження міського голови тощо) [10].

За результатами аналізу потрібно сформулювати звіт, у якому необхідно висвітлити позитивні та проблемні питання надання адміністративних послуг, пропозиції щодо поліпшення їх якості, потребу в ресурсах (фінансових, людських, матеріальних), а також шляхи вирішення проблемних питань і напрями поліпшення якості послуг. Керівництво органу влади повинно зосередити увагу на аналізі поточної системи надання послуг і на стратегічних рішеннях, які націлені на визначення можливостей для поліпшення діяльності. Управління процесами надання послуг має бути більш децентралізованим (через надання відповідних повноважень суб'єктам надання послуг органу влади), без зайвого візування та додаткових дій. За результатами аналітичного звіту необхідно визначити план заходів, дій і потребу в ресурсах для вирішення виявлених проблем із наданням послуг. З огляду

на це може виникнути потреба в коригуванні нормативних документів органу влади та встановлених стандартів; також можуть формуватися пропозиції щодо законодавчого врегулювання проблемних питань. Результати кожного оцінювання та узагальнені підсумки за певний період, виявлені проблеми й невідповідності при наданні послуг, ухвалені рішення для поліпшення якості послуг мають бути оприлюднені. Це сприятиме підвищенню рівня відповідальності, прозорості діяльності органів влади та довіри замовників послуг. Важливими можуть бути громадські обговорення виявлених проблем і ухвалених рішень, які допоможуть налагодити зв'язок між владою та громадою. Такий підхід може сприяти створенню комплексної системи управління за результатами діяльності з надання адміністративних послуг і з урахуванням очікувань замовників послуг.

Тема 3.5. Підходи концепції Маркетингу 3.0 для підвищення якості адміністративних послуг

Стратегічні завдання підвищення якості адміністративних послуг та удосконалення управління сферою публічних послуг вимагають впровадження сучасних підходів та методів, що дозволяють забезпечити адекватне задоволення потреб людини, соціальних груп і суспільства загалом з урахуванням раціонального використання наявних ресурсів. У цьому контексті для державних службовців є корисним ознайомлення з інструментами маркетингу послуг, що створює умови для виявлення вимог споживачів та визначення можливостей їх задоволення. Маркетинг послуг – це ті дії, завдяки яким послуги доходять до клієнта. Чому саме вчення про маркетинг послуг є актуальним для інтенсифікації процесів модернізації державного управління на початку XXI сторіччя? Це пов'язано з новими поглядами на призначення і завдання маркетингу що виникли у відповідь на глобальні тенденції розвитку сучасного світу. Нове визначення маркетингу сформульовано Американською маркетинговою асоціацією в 2008 р.: «Маркетинг є діяльністю, сукупністю інститутів і процесів з створення, поширення, реалізації та обміну пропозиціями, цінними для користувачів, клієнтів, партнерів і суспільства загалом» [10].

Покращення якості адміністративних послуг: сучасні аспекти формування клієнтоорієнтованої організації Поява у новому визначенні слова «суспільство» констатує нові тенденції: вплив маркетингу виходить далеко за межі привітних взаємовідносин між організаціями і окремими людьми. Це визначення також показує готовність маркетингу вирішувати злободенні культурні проблеми суспільства. З початку 2000-х р.

інформаційні технології проникли на основні ринки і розвинулись в те, що сьогодні називають технологіями «нової хвилі». Технології «нової хвилі» складаються з чотирьох основних сил: дешеві комп'ютери, мобільні телефони, недорогий Інтернет і програне забезпечення з відкритим вихідним кодом. Ці технології дозволяють окремим особистостям самовиражатися і співпрацювати з іншими людьми. Поява технологій «нової хвилі» спричинила ситуацію, коли сучасність називають «ерою участі».

У цю еру люди і створюють, і споживають новини, ідеї та розваги. Технології «нової хвилі» дають споживачам можливість стати учасниками процесів створення послуг – «професійними споживачами», а гуру маркетингу Ф.Котлер констатував у 2010 р. [17] появу нової маркетингової концепції – «маркетингу 3.0». Ці напрацювання добре корелюються з вище узагальненими (див. розділ 1) напрямками модернізації сучасного державного управління, а також дають практикам державного управління чіткі орієнтири щодо можливостей перенесення у прикладну площину цих концептуальних підходів

Головна ідея полягає у акцентах на спільній і творчій співпраці споживачів і службовців органів публічної влади щодо покращення якості адміністративних послуг. [10].

Тема 3.6. Лідерство для забезпечення якості адміністративних послуг

Нагальність реалізації завдань стратегій реформування державного управління в Україні обумовлює потребу у розробці теоретичних засад та методичних аспектів розвитку лідерства і підвищення ефективності процесів управління персоналом (HRM) в органах публічної влади для переорієнтації діяльності державних службовців на надання якісних послуг громадянам. Успішність здійснення реформ в Україні в багатьох аспектах залежить від здатності керівників у державних установах та організаціях різних форм власності здійснювати управлінське лідерство [10].

Наведемо деякі з визначень поняття «лідерство»:

- є функцією лідера, послідовників та ситуаційних змінних;
- це процес впливу і підтримки індивідом інших людей, спрямованих на досягнення цілей. Лідери – це люди, чії дії впливають на інших більше, ніж дії інших людей впливають на них самих. Управлінське лідерство це – сукупність людей і відносин, у центрі яких знаходиться лідер, а також особливі стосунки між керівником організації (або керівниками підрозділів) та підлеглими, у контексті яких полегшується

або ускладнюється виконання посадових обов'язків кожним з учасників. Лідерство це – здатність керувати і заохочувати колег, підлеглих і партнерів діяти для досягнення цілей, передбачає майбутні події і спільно з колегами, підлеглими та зацікавленими сторонами розробляє стратегію для запобігання майбутнім проблемам. Повідомляє своє бачення колегам та підлеглим, щоб виробити натхнення, ентузіазм і прихильність місії колективу. Використовує власний ентузіазм для того, щоб вести інших до досягнення результатів. Демонструє розуміння повної картини і продовжує збирати інформацію для розширення власних уявлень (знань).

Готує свій підрозділ до змін. Допмагає підлеглим прийняти зміни, впливаючи на їх сприйняття і використовуючи підтримку інших. Змінює власні управлінські підходи залежно від ситуації. Створює індивідуальні спеціальні завдання для розвитку інших, організовує робочі ситуації з метою ефективно виростити знання, уміння і навички підлеглих. Швидше дає можливість підлеглим самим вирішити проблему, ніж просто сам приймає рішення за них. Виражає свої почуття і переконання, з одного боку, сміливо, і – з іншого, зважаючи на почуття і переконання інших людей. Лідерство реалізується через спроможність керівника впливати на інших людей. Важливим для здійснення лідерства є розуміння керівником можливостей впливати на мотивацію через методи, які імпліцитно має кожен управлінець.

До ключових питань філософії управління людськими ресурсами сучасної сервісної організації дослідники та практики відносять поняття прихильності людини організації та емоційної залученості «включеності» персоналу (employee engagement). За твердженнями фахівців стратегії HR менеджменту успішних сервісних організацій створюються, щоб «підвищити єдність організації, прихильність співробітників, гнучкість і якість роботи» [5]. У цьому контексті на сьогодні важливим аспектом є розвиток емоційних компетенцій лідера та службовців [10].

На думку професора П. Касса, саме емоційні компетенції та енергетика лідера, важливі передумови формування креативного організаційного середовища у якому розкриваються таланти кожного, а службовці будуть прагнути працювати творчо та проявляти ініціативу, що дозволить забезпечити розвиток сервісних та інноваційних характеристик організаційної культури органів публічної влади [10].

Вивчення досвіду публічної служби Канади доводить вірність наведених нами тверджень теоретиків. Саме здатність формувати включеності/емоційної залученості персоналу (employee engagement) покладено до «Ключових компетенції лідерства» для службовців у публічній службі Канади, а саме максимальну мобілізацію людей, організацій та партнерів на досягнення організаційних завдань. Фактично очікується що лідер зможе досягнути повної професійної, соціальної та

емоційної інтеграції людини у справи органу публічної влади, і досягнення за рахунок цього максимально можливої ефективності та результативності діяльності службовців. Розглянемо адаптовану актуальну «Модель Розвитку Лідерства «Service Ontario», розроблену для забезпечення ефективного керівництва персоналом структур «Service Ontario» – сервісної організації яка зорієнтована на надання якісних послуг громадянам у провінції Онтаріо (на регіональному та місцевому рівнях). У моделі окремим напрямком виділено саме розвиток «включеності персоналу (employee engagement) – формування відносин» [10].

Формування бачення:

- забезпечує цінності організації підтримки та комунікації, які об'єднують пріоритети та забезпечують відкритість комунікацій в команді;

- сприяє здійсненню командою керівництва короткострокового та довгострокового планування та розробці організаційних стратегій;
- розробка оперативних цілей.

Досягнення результатів:

- реалізує стратегії і забезпечує ресурси для надання послуг;
- вирішує проблеми з командою і приймає на себе відповідальність за результат виробництва;

- бере участь в оперативному плануванні і виконанні тактичних планів;

- розробляє та реалізує тактичні плани;

- прикладає зусилля для досягнення оперативних цілей якості послуг (продуктів);

- досягає своєчасної реалізації проектів і якісного надання послуг через «включеність» і планування ресурсів, щоб забезпечити досягнення результатів;

- веде своєчасну доставку проектів і послуг через включеність і планування ресурсів, щоб забезпечити, досягнення результатів;

- встановлює та підтримує оперативний контроль;

- розробляє стратегії щодо врахування ризиків. [10].

Формування відносин та «включеності» (engagement):

- створює умови для досягнення результатів командою у процесі управління змінами;

- набирає і розвиває членів команди;

- підтримує розвиток співробітників, управляє продуктивністю і надихає співробітників;

- управляє талантами і розвиває персонал до рівня менеджера;

- дослуховується до думки клієнтів та працівників.

Основні компетенції лідерства в «Service Ontario»: надихає,

об'єднує, забезпечує, перетворює. Цим і обумовлено вимоги до моделі поведінки керівника:

- забезпечує баланс пріоритетів у контексті бюджетних, кадрових і ділових цілей;
- ідентифікує та визначає пріоритетні напрями, а також виявляє потенційні перешкоди, обмеження та ризики/залежності;
- забезпечує прогрес, відповідність управлінських документів та правильність вжитих заходів і укладених угод;
- направляє процеси прийняття рішень, де це можливо;
- підтримує високий рівень орієнтації на клієнта – сервісного фокусу у команди;
- формує у членів групи почуття відповідальності, розуміння один одного;
- обговорює/розглядає критичні питання з управління таким чином, щоб полегшити їх вирішення;
- доводить спірні і суперечливі позиції об'єктивно і дипломатично;
- забезпечує громадянам/клієнтам можливість вчасно одержувати послуги;
- уточнює пріоритети/фокус діяльності не менше ніж 1 раз на рік;
- підтримує включеність працівників і підвищення ефективності виконання їх діяльності;
- прискорює навчання та розвиток інших за допомогою коучинга [10].

Виявляє індивідуальні навчальні потреби підлеглих, забезпечує індивідуальний підхід та навчання у процесі управлінського спілкування, досягає підтвердження їх розуміння та ефективності діяльності. Активно спілкується з підлеглими і забезпечує зворотній зв'язок, заохочення і підтримку дії для впровадження заходів. Підтримує та розвиває модель організаційної поведінки публічних службовців, яка сприяє досягненню позитивних результатів. Вимоги до і напрями розвитку лідерства на рівні провінції в межах структур «Service Ontario»: добре співвідносяться (коррелюються) з Ключовими компетенціями лідерства для публічної служби Канади. Керівництвом публічної служби Канади для здійснення обслуговування громадян розроблено Ключові Компетенції Лідерства, що відображають навички, здібності і характеристики, які усі державні службовці повинні демонструвати для того, щоб дати гідні відповіді на виклики сьогоденного і завтрашнього дня [10].

Ключові компетенції лідерства для публічних службовців у публічній службі Канади 1. Цінності та етика Values and Ethics: обслуговувати з чесністю та повагою:

- обслуговування Канадців: забезпечуючи цілісність особистих і організаційних практик; демонструючи пошану до клієнтів/ громадянам і

відповідність принципам публічної служби;

- створення робочого середовища(робочих місць): де керівники і співробітники з повагою ставляться до громадян і колег; враховується принцип різноманітності; де процеси ухвалення рішень і укладення договорів здійснюються прозоро і справедливо;

- усвідомлення персональної відповідальності керівників, співробітників і організації загалом за прийняті рішення і дії.

2. Стратегічне мислення Strategic Thinking: інноваційність через аналіз та проектування:

- консультування і планування на основі аналізу проблем і тенденцій, співвіднесення стратегій, програм і планів із реальними завданнями, можливостями і потенціалом організації;

- розробка стратегій, які чутливі до потреб різних зацікавлених сторін і партнерів, що відбивають стратегічні напрями розвитку публічної служби, і позиціонування організації на успіх.

3. Включеність Engagement: мобілізація людей, організацій та партнерів:

- залучення людей, організацій і партнерів до вироблення цілей, виконання планів і досягнення результатів;

- використання переговорних навичок і адаптивності для інтеграції співробітників навколо організаційних завдань у процесі спільної діяльності, для підвищення ефективності і результативності;

- створювати умови для залучення до спільної діяльності і здійснення стратегічного управління широкого кола зацікавлених осіб/організацій.

4. Досконалість управління Management Excellence: результативність управління, HRM, управління фінансами:

- досягти максимальної відповідності цілей службовців і цілей організації через узгодження очікувань службовців, робочих завдань і системи управління з організаційною стратегією;

- забезпечення цілісності, відповідальності і управління інформацією та знаннями на усіх рівнях організації;

- досягнення результатів за рахунок максимальної організаційної ефективності і стійкості. Ці Ключові Компетенції Лідерства відображують цільові поточних і майбутніх пріоритети лідерства в Публічній Службі Канади [10].

Керівництво Публічної Служби Канади рекомендує використовувати ці лідерські компетенції як орієнтири: для оцінки керівників; для самооцінки на відповідність вимогам роботи; планування майбутніх посад в публічній службі. Актуальною для формування системи якісного надання послуг у сучасних українських органах публічної влади є концепція «двигуна лідерства» Н. Тіччі, згідно якої: –

лідери вищого рівня – виховують лідерів нищого рівня; ну «точку зору, що передається» (Teachable Point of View) [10].

Це система із трьох елементів:

- ділових – ідей (з розвитку професійної діяльності);
- цінностей;
- емоційної енергії та рішучості.

На думку Н.Тічі, видатні лідери, досягаючи своїх цілей, не просто використовують своїх послідовників, а й навчають їх, прагнучи перетворити їх із послідовників у самостійно мислячих лідерів. За цього лідери розглядають власне навчання і навчання інших як одну зі своїх основних функцій і використовують для цього будь-які можливості. Більше того, виховання нових лідерів у таких організаціях стає частиною корпоративної культури, таким чином включається «двигун лідерства». Діючі керівники повинні володіти методикою виховання нових лідерів для організації. Вивчення та адаптація запропонованих підходів формування лідерства на усіх рівнях виконавчої влади та формування відповідної інноваційної організаційної культури на засадах певної «корпоративної педагогіки» за концепцією «двигуна лідерства» Н.Тічі – особливо актуальні для України у контексті процесів формування системи надання адміністративних послуг.

Тема 3.7. Напрями формування сервісної культури органів публічної влади

Системне формування та підтримка відповідної організаційної культури є однією з передумов досягнення сервісної орієнтації у діяльності державних установ та організацій. Організаційна культура це:

1. Складна композиція базових припущень, які прийняті членами організації і проявляються в проголошених організацією принципах і цінностях, що визначають для персоналу орієнтири поведінки. Ці принципи та ціннісні орієнтації передаються індивідам через «символічні» та атрибутивні засоби духовного і матеріального оточення всередині організації* [19].

2. Іманентна організації свідомість, що має витoki в поведінці її членів та керує формальними і неформальними моделями організаційної поведінки.

3. Колективне ментальне програмування, яке відрізняє представників однієї соціоекономічної системи від інших.

4. Психологічний актив організації, який може бути використаний для прогнозування фінансових результатів через п'ять років [10].

У сучасних умовах пріоритетними для формування організаційної

культури та організаційної поведінки в органах публічної влади є орієнтація на такі основні цінності: якість робочого життя та досягнення балансу між роботою та життям. Якість робочого життя – це якість відчуттів людини на робочому місці. Висока ефективність має супроводжуватися високим рівнем задоволення службовцем роботою, що забезпечує у діях керівництва: делегування; довіра; винагорода; чуйність. Баланс між роботою і життям – це створення впевненості у тому, що робочі вимоги розумно узгоджуються з особистим життям людини та її позаслужбовими обов'язками. Наведені ключові цінності передбачають, що організація основним пріоритетом вважає інтереси людей. Найбільш фундаментальне питання, яке стоїть перед будь-якою організацією, що розпочинає трансформацію обслуговування, є зміна культури. Зміна культури вимагає часу, діалогу, вміння слухати і роботи з персоналом на багатьох рівнях. Необхідні специфічні (спеціальні) плани, щоб продемонструвати і зміцнити намір підприємства відійти від обслуговування, орієнтованого на відділи (департаменти) і на місто, до обслуговування, орієнтованого на громадянина в процесі роботи. Необхідне належне управління, щоб на практиці продемонструвати, як нова культура буде виражатись внутрішньо і зовнішньо. Добре відомо, що організації змінюються тільки тоді, коли відбуваються зміни в культурі працівників і їхній поведінці на всіх рівнях організації. Поведінка (манери) персоналу у формі рішень та послуг, які вони надають, змінюється тільки тоді, коли принципи, що застосовуються, і організація роботи є добре зрозумілими. Зміни в організації роботи є ознаками змін в культурі, що демонструють відданість організації або підприємства клієнтові. Зміна культури є видимою, коли покращується рівень обслуговування, ліквідовано дублювання, зменшено помилки, пілотні

Доцільно визначити основні атрибути культури досконалості у наданні послуг у державному секторі:

1. Прихильність до високої якості обслуговування – публічні службовці та керівники чітко зорієнтовані на високу якість в обслуговуванні громадян та клієнтів і задоволення їх потреб, незалежно від каналу надання послуг та місцезнаходження.

2. Громадянин/клієнт у центрі уваги – публічні службовці та керівники забезпечують зорієнтованість усіх рішень на досягнення інтересів громадянина/клієнта (зовнішнього або внутрішнього). Постійне вдосконалення програм та механізмів залучення зацікавлених сторін.

3. Постійне підвищення якості обслуговування – публічні службовці та керівники забезпечують перманентне покращення якості та своєчасності обслуговування громадян/клієнтів, а також партнерів шляхом прогнозування та адаптації до потреб.

4. Інноваційне організаційне середовище – публічні службовці та

керівники забезпечують інноваційний підхід і співпрацю для досягнення бажаних результатів, а також мають відповідні інструменти, ресурси та організаційну підтримку для діяльності.

5. Включеність/емоційна залученість персоналу (engagement) – кожен із службовців має вирішальне значення для успіху організації, керівникам необхідно досягнути/забезпечити інтегрованість та продуктивність кожного співробітника на сто відсотків у процесі надання послуг.

6. Підтримуюче лідерство – необхідно забезпечити розвиток лідерства на всіх організаційних рівнях. Внески керівників повинні бути реальними, постійно видимими, відображати значення організації, а також підтримувати, заохочувати та сприяти досягненню співробітниками високих результатів.

7. Чуйний сервіс – публічні службовці та керівники повинні оперативно виявляти та швидко реагувати на зовнішні або внутрішні потреби громадянина/клієнта та забезпечувати належний рівень сервісу, знаходячи підхід до кожного громадянина/клієнта).

8. Постійне навчання – публічні службовці та керівники повинні постійно вдосконалювати свої навички через організаційне навчання. Ідеологія концепції «організація, що навчається». Хотілося би більше звернути увагу на пункт 5 вищенаведених основних атрибутів культури досконалості у наданні послуг «включеність/емоційна залученість персоналу (engagement)» [10].

В управлінні персоналом у вітчизняній публічній службі цей термін поки що практично не використовується, а саме з розвитком (підсиленням) включеності HRменеджери сучасних публічних служб пов'язують можливості покращення якості надання адміністративних послуг. Включеність – це прагнення співробітників робити максимальний внесок у розвиток і успіх своєї організації. Фахівці глобального консалтингового HR-холдингу «Hewitt Associates» вважають, що лише за критерієм включеності/емоційної залученості персоналу (Employee Engagement) можна говорити не тільки про прийняття і розуміння співробітником цілей компанії, але і про його прагнення і зусилля, що робляться для досягнення конкретних результатів.

Модель включеності «Hewitt Associates» передбачає, що про включеність персоналу може свідчити така їх поведінка:

а) співробітники постійно позитивно відзиваються про організацію серед колег, потенційних співробітників і клієнтів;

б) співробітники постійно відчувають потребу бути частиною організації;

в) співробітники прикладають додаткові зусилля на користь організації за власною ініціативою. Саме тип поведінки в) дослідники

компанії «Hewitt» вважають визначальним. У решті випадків можна бути упевненим тільки в лояльності і задоволеності співробітника. З трьох видів поведінки складається модель включеності «Hewitt» 3 «S»: Say (висловлюватись) – Stay (перебувати) – Strive (старатися) [10].

Навіть якщо нелояльні службовці в органі публічної влади домінують, можна налаштувати команду на високу якість послуг, цілеспрямовано працюючи з основними факторами, що підвищують включеність. Однак найскладніше в управлінні включеністю – вірно визначити ці чинники. Фактори включеності неповторні не тільки для кожного органу публічної влади, але і для кожної з груп співробітників.

Дослідження практики сервісних організацій та напрацювання науковців дають змогу виділити основні змінні/ характеристики сервісної організаційної культури, на яких базується формування культури чуйного ставлення до клієнтів у:

- 1) доброзичливі і комунікабельні службовці;
- 2) мінімізація ступеня формалізації. Працівникам, зайнятим у сфері обслуговування, бажано надавати певну свободу у діях, щоб вони могли оперативно реагувати на мінливі потреби клієнтів;
- 3) наділення службовців широкими владними повноваженнями. Службовці, яким надається можливість самостійно приймати багато рішень, що стосуються обслуговування клієнтів, роблять все, що, на їхню думку, необхідно для задоволення клієнтів;
- 4) сформоване вміння слухати зовнішніх та внутрішніх клієнтів;
- 5) ясність організаційних ролей;
- 6) включеність/емоційна залученість службовців. Фактично завдання лідера полягає у створенні такого середовища, у якому службовці захочуть і зможуть розкрити свої здібності і реалізувати потенціал.

До основних напрямків формування культури високої якості послуг в органах публічної влади через створення цілісної системи управління персоналом (варіант) належать:

- а) запровадження управління персоналом на засадах компетенцій;
- б) відбір відповідних кандидатів;
- в) процеси адаптації та навчання;
- г) наділення службовців владними повноваженнями;
- д) розвиток лідерства на усіх рівнях організації;
- е) система оцінки результатів роботи;
- ж) управління системою заохочень і винагороди. Запровадження управління персоналом на засадах компетенцій.

Компетенція – це синтез знань, навиків, досвіду та практики. Компетенція – це відповідні навички, вміння, знання або поведінкові характеристики, які впливають на ефективність виконання роботи та

часто пов'язані з організаційними цілями. Компетеційні профілі (моделі компетенцій) – це низка спеціальних компетенцій для: організації; функціональної спільноти [10].

Запровадження процедур адаптації та ідеології «організації, що навчається». Організації, які намагаються стати більш чуйними до потреб клієнтів, необхідно акцент зробити на навчанні. Надзвичайно важливою є наявність процедур соціально-психологічної та професійної адаптації. Основою навчання є педагогічна діяльність керівника/коучинг (корпоративна педагогіка), а також опрацьовані механізми наставництва. Запровадження процесів адаптації та ідеологія «організації, що навчається»; конкретний зміст програм навчання службовців має диференціюватися у залежності від виявлених потреб та завдань, проте, в будь-якому випадку, вони повинні надавати якомога більш повні знання про стандарти надання послуг, навчати майстерності «активного слухання», вмінню виявляти турботу про клієнта і правильно висловлювати свої емоції. Наділення владними повноваженнями. Службовці певною мірою наділяються правом самостійно приймати рішення, що стосуються їх повсякденної роботи. Сервісне лідерство на усіх рівнях органу публічної влади. Лідери на усіх ієрархічних рівнях у культурах чуйного ставлення до клієнтів постійно демонструють своїми словами і вчинками підвищену увагу до потреб і запитів клієнтів [3].

Оцінка результатів і в роботі. Оцінка діяльності службовців на основі їх поведінки, тобто на основі таких критеріїв, як старанність, доброзичливість, вміння працювати в колективі і вирішувати проблеми клієнтів, сприяє підвищенню якості обслуговування. Така оцінка наділяє робітників більшим ступенем контролю над обставинами, що впливають на те, як їх робота буде оцінена, тому вони прагнуть обслуговувати клієнтів як найкраще. Системи заохочення і винагороди. Якщо керівництво організації хоче домогтися високої якості обслуговування клієнтів, воно повинно заохочувати і винагороджувати старанність працівників, спрямовану на «догодження» клієнтам, а також заохочувати матеріально і просувати службовців по посадах залежно від того, наскільки якісно вони надають послуги. Наведемо приклад вітчизняної клієнтоорієнтованої організації щодо успішного досвіду формування культури якісних послуг, через поетапне створення цілісної системи управління персоналом, із акцентом на розвиток вищенаведених характеристик сервісної культури у кожному з її елементів (варіант)

Побудова процедур:

- підбір персоналу;
- адаптація;
- оцінка;
- навчання;

– мотивація.

Впровадження процедур:

- навчання топ та лінійного менеджменту;
- навчання службовців;
- контроль виконання;
- дисциплінарна практика.

Моніторинг якості і відповідності процедур цілям:

- аналіз результатів оцінки випробувального терміну;
- аналіз структури звільнень;
- аналіз задоволеності персоналу;
- оцінка ключових показників управління персоналом.

Можна виділити основні характеристики лідерства для формування сервісної культури органів публічної влади:

- заохочення за позитивне сильніше, ніж покарання за негативне;
- помилки розглядаються, як можливість для навчання;
- заохочення і підтримка ініціативності, інноваційності та креативності;
- мінімізація проявів мікроменеджменту – менше перевірок, більше довіри службовцям;
- нагородження за ефективність, просування за здібності;
- керівник – це не контролер, а коуч;
- співробітники будуть ставитися до клієнта так, як Ви ставитесь до співробітників;

– за досягнення переваг в обслуговуванні мають винагороджуватися як окремі працівники зокрема, так і команди загалом. Лідер має подавати приклад, викликати в інших бажання наслідувати його, створює обстановку довіри.

Мотивуючим можна назвати керівництво, якщо керівник оцінює насамперед досягнення і розвиває цінні здібності, тобто підвищує енергію працівника, а не гасить її покараннями. Багато досліджень показують, що якщо всередині установи відносини недоброзичливі, конфліктні, грубі, то установа не здатна забезпечити надання якісних послуг.

Питання для самоперевірки

1.Розкрийте сутність сертифікації систем управління якістю надання адміністративних послуг.

2.Розкрийте яким чином здійснюється реформування системи управління якістю надання адміністративних послуг у Західних країнах.

3.Обґрунтуйте етапи запровадження новітніх технологій надання адміністративних послуг в Україні.

4.Зазначте документи системи якості надання адміністративних послуг.

5.Розкрийте сутність «Настанови з якості».

6.Розкрийте яким чином здійснюється підвищення кваліфікації державних службовців.

7.Розкрийте сутність сертифікації систем управління якістю.

8.Розкрийте що є концепцію державного управління Good Governance.

9. Чим корисно для реформування сфери адміністративних послуг розуміння засад концепції Маркетингу 3.0?

10. Охарактеризуйте засади надання адміністративних послуг згідно з підходами Нового публічного врядування (NPG) у контексті концепції Маркетинг 3.0. 3.

11.Наведіть визначення поняття «лідерство».

12. Наведіть основні приклади ефективної поведінки лідера (Наказ НАДС №148 від 20.07.2012 р.).

Практичні завдання

1.Охарактеризуйте систему оцінювання якості надання адміністративних послуг в органах публічної влади.

2. З'ясуйте яким чином впливають кадри на якість надання адміністративних послуг в органах публічної влади.

3. Визначте основні чинники, що впливають на якість надання адміністративних послуг в органах публічної влади.

4. Охарактеризуйте ключові моделі управління якістю надання адміністративних послуг в органах публічної влади.

5.Визначте критерії оцінювання управління якістю надання адміністративних послуг.

6.Визначте характерні риси сервісної держави.

Теми рефератів

1.Система оцінювання якості надання адміністративних послуг.

2.Запровадження європейських стандартів надання адміністративних послуг

3.Структура та зміст діяльності зі створення системи управління якістю в органах виконавчої влади

4.Документи системи якості адміністративних послуг

5.Передумови формування сучасної системи управління якістю надання адміністративних послуг

6.Інноваційні технології надання адміністративних послуг

7. Створення та організація роботи центрів надання адміністративних послуг
8. Моніторинг якості адміністративних послуг
9. Напрями удосконалення процесу надання адміністративних послуг у центрах надання адміністративних послуг
10. Кадрова робота в центрі надання адміністративних послуг

Використана та рекомендована література:

1. Авер'янов В. Як надавати управлінські послуги: Людина і виконавча влада у контексті адміністративної реформи. *Людина і влада*. 2000. № 3–4. С. 28–30.

2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.

3. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів / [Тимошук В.П., Добрянська Н.Л., Курінний О.В., Школьнік Є.О. та ін.] / Заг. ред. Тимошука В.П., Курінного О.В. Київ, 2015. 428 с.

4. Долечек В. Адміністративна реформа: поліпшення якості і підвищення ефективності державних послуг. *Вісн. НАДУ*. 2004. № 1. С. 217–224.

5. Дубенко С. Д., Мельниченко В. І., Плахотнюк Н. Г., Мельниченко В.І. Адміністративні послуги органів виконавчої влади: теоретичні підходи до вирішення практичних завдань. Київ : НАДУ, 2008. 44 с

6. Загальні аспекти організації надання адміністративних послуг : навч.-метод. матеріали / О.І.Васильєва, Н.В.Васильєва, О. С. Ігнатенко та ін. Київ : НАДУ, 2012. 56 с.

7. Зварич М., Рач В., Репецька Т. Операційне визначення терміна "адміністративні послуги". *Вісн. держ. служби України*. 2010. № 4. С. 15–20

8. Коліушко І. Б., Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України. Київ : Факт, 2003. 496 с

9. Коляев А. О., Лесечко М. Д., Пастух О. Л., Чемерис А. О. Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади. Львів, 2004. 150 с

10. Надання адміністративних послуг : навч.-метод. посіб. для системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / укл. А. В. Ліпенцев. Київ : [б. в.], 2013. 224 с.

11.Ніколаєнко К. В. Адміністративні послуги як різновид публічних послуг. *Держава і право : зб. наук. пр.* 2010. Вип. 47. С. 269-274.

12.Поляк О. В. Механізми надання управлінських послуг органами влади: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Львів. регіон. ін-т держ. управл. Нац. акад. держ. управл. при Президентові України. Львів, 2006. 22 с.

13.Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 32. Ст. 409

14.Скороход О. П. Надання послуг населенню органами місцевого самоврядування як пріоритет діяльності місцевої громади. *Стратегічні пріоритети*. 2010. №1 (14). С. 41-46.

15.Сороко В. М., Вишневський А.В, Рогожин О.Г. Діяльність публічної адміністрації з надання послуг українському суспільству : монографія; за наук. ред. канд. філос. наук Ю.А.Привалова. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 180 с.

16.Тимошук В. Адміністративні послуги: посібник. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А». 2012. 104 с.

17.Тимошук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування: Асоціація міст України. Київ: ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 124 с.

18.Хриков Є.М. Система управління якістю адміністративних послуг: навчальний посібник. Луганськ: ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка», 2012. 233 с.

Глосарій

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 (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо). Прикметник «адміністративна» вказує на суб'єкта, який надає такі послуги, - на адміністративний орган та владну (адміністративну) природу діяльності з їх надання.

Адміністративна процедура – встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративним органом індивідуальної адміністративної справи.

Адміністративний акт – рішення (правовий акт) індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом за результатами розгляду адміністративної справи, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб).

Адміністративний орган - орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, підприємство, установа, організація, які згідно із законом уповноважені виконувати владні (виконавчі та розпорядчі) функції, в тому числі із здійснення делегованих повноважень, надання адміністративних послуг.

Аналіз із боку керівництва системи якості - офіційна оцінка вищим керівництвом стану системи якості і її відповідності політиці в області якості і цілям.

Виходи процесу – продукція, інформація за ради якої функціонує процес. Наприклад, вивчення необхідності у запровадженні нових адміністративних послуг дозволяє прийняти рішення про їх впровадження, це рішення стає основою для розробки процедури надання адміністративної послуги, розроблена процедура створює умови для запровадження нової послуги, надання нової послуги передбачає організацію моніторингу якості цього процесу, результати моніторингу дозволяють внести необхідні зміни у процес надання адміністративної послуги.

Відкритість надання адміністративної послуги - наявність та доступність інформації, необхідної для отримання адміністративної послуги про: процедуру надання адміністративної послуги; перелік документів, які потрібно подати для отримання послуги, із зразками їх заповнення; розмір та порядок оплати адміністративної послуги; посадових осіб, відповідальних за надання адміністративної послуги.

Входи процесу – вхідні об'єкти (заплановані параметри тощо), які перетворюються на виходи процесу в ході його виконання.

Державні послуги - це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед, виконавчої) та державними підприємствами, установами й організаціями. До числа державних послуг відносяться також послуги, які надаються недержавними організаціями в порядку виконання делегованих повноважень тощо. У цьому випадку на перше місце для визначення природи послуги ставиться не безпосередній суб'єкт її надання, а суб'єкт, який несе за це відповідальність та джерело фінансування надання даного виду послуг, тобто вид бюджету.

Документ - це передбачена законом матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації шляхом фіксації її на папері, магнітній, кіно-, відео-, фотоплівці або на іншому носіїві.

Документування (регламентація) процесу - створення опису процесу (один чи декілька документів), що визначає хід, результати процесу і порядок управління процесом.

Доступність надання адміністративної послуги - фактична можливість особи звернутися за отриманням адміністративної послуги, яка передбачає наявність достатньої (повної) та коректної інформації про адміністративний орган; різноманітність джерел такої інформації, у тому числі ефективність спілкування телефоном; територіальну наближеність адміністративного органу до одержувача; наявність громадського транспорту, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць паркування для приватного транспорту; можливість вільного (безперешкодного) доступу одержувача до приміщення адміністративного органу; наявність та доступність (у тому числі безоплатність) бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за адміністративною послугою, можливість отримання таких бланків з офіційної вебсторінки адміністративного органу тощо.

Забезпечення якості – систематичне виконання послідовності робіт (в межах системи забезпечення якості) для підтвердження відповідності стандартам та нормам вимог зацікавлених осіб. Це усі види діяльності, які плануються і систематично здійснюються в рамках системи якості (які можуть бути підтверджені, якщо це потрібно), необхідні для створення достатньої впевненості в тому, що об'єкт буде виконувати вимоги до якості.

Запит про надання адміністративної послуги - виражена в усній, письмовій чи електронній формі і представлена до адміністративного органу вимога одержувача щодо надання адміністративної послуги.

Запобіжні дії - дії, які виконуються для усунення причин потенційної невідповідності або потенційної небажаної ситуації

Зручність надання адміністративної послуги - врахування інтересів та потреб одержувача в процесі надання адміністративної послуги, яка передбачає: можливість вибору способу звернення за

адміністративною послугою, у тому числі забезпечення можливості звернення поштою, електронною поштою тощо; впровадження принципу «єдиного вікна», коли одержувач звертається до адміністративного органу, який самостійно організовує подальше надання адміністративної послуги без участі одержувача; мінімізацію кількості інстанцій, залучених до надання адміністративної послуги; використання анкет та інших стандартизовано-допоміжних форм; зручність для одержувача режиму роботи адміністративного органу, його дотримання; відсутність черг та організованість особистого прийому громадян, використання механізмів попереднього запису, прозорої (нумерованої) черги тощо; зручний порядок оплати адміністративної послуги (якщо послуга платна); плата повинна бути визначеною у фіксованому розмірі та відомою наперед і в разі можливості прийматися безпосередньо у приміщенні адміністративного органу.

Інструкція - документ, який описує мету, сферу діяльності та певний спосіб здійснення процесу для реалізації визначених цілей.

Інформаційна послуга - результат діяльності уповноваженого суб'єкта щодо надання інформації визначеному колу замовників.

Коригувальні дії - дії, які виконуються для усунення виявленої невідповідності або потенційної небажаної ситуації.

Мережа процесів – об'єднання основних та допоміжних процесів в єдину систему, яка може бути специфічною у кожній установі та відбивати її проблеми та досвід вирішення завдань менеджменту якості.

Місія - генеральна ідея існування суб'єкта, що орієнтована на довгострокове задоволення відповідних соціальних потреб суспільства або виробництво необхідних товарів, робіт, послуг; вища, генеральна ціль організації – визначає причину та мету її існування; стисле, енергійне формулювання способу, яким передбачається досягнення бачення майбутнього.

Моніторинг – науково обґрунтована система періодичного збору, узагальнення та аналізу інформації і подання отриманих даних для прийняття стратегічних та тактичних рішень.

Муніципальні (комунальні) послуги - це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами й організаціями.

Настанова з якості - це основний документ, що регламентує систему менеджменту якості в організації.

Нормативний акт системи управління якістю - документ, необхідний для забезпечення результативного планування, функціонування та контролю процесів (вимоги, регламенти).

Одержувачі адміністративних послуг – юридичні особи, в тому числі іноземні, фізичні особи – підприємці, громадяни, особи без

громадянства, іноземні громадяни, які звертаються особисто або через довірених представників за отриманням адміністративної послуги та/або отриманням інформаційно-консультаційної підтримки щодо надання адміністративних послуг.

Вхідний пакет документів - комплект документів, сформований відповідно до чинного законодавства, що подає одержувач для отримання адміністративної послуги.

Підпроцеси (бізнес-процеси, роботи) – результат декомпозиції процесу, виконання яких призводить до отримання на виході процесу продукції з заданими параметрами.

Планування якості - діяльність, що встановлює цілі і вимоги до якості, застосування елементів системи якості. Планування якості охоплює: планування якості продукції: ідентифікація, класифікація й оцінка характеристик якості, а також встановлення вимог до якості; планування управлінської і виконавчої діяльності: підготовка до застосування системи якості, у тому числі організаційна діяльність і укладання календарного графіка; підготовку програми якості і вироблення положень по поліпшенню якості.

Повага до одержувача адміністративної послуги - ввічливе (шанобливе) ставлення до особи, її честі та гідності, готовність працівників адміністративного органу допомогти одержувачу в оформленні звернення тощо, дотримання принципу рівності громадян, наявність побутових зручностей в адміністративному органі (місце для сидіння тощо).

Поліпшення якості - заходи, що вживаються в організації з метою підвищення ефективності в результативності діяльності і процесів для одержання вигоди як для організації, так і для її споживачів.

Політика якості - документ, в якому сформульовано найвищим керівництвом загальні наміри та спрямованість діяльності щодо забезпечення якості

Послуга - це скерована на задоволення певних потреб особи діяльність, яка здійснюється за її зверненням.

Приватизація муніципальних послуг – це надання права і можливості надавати певні види послуг немуніципальним, недержавним організаціям, установам та закладам, приватним підприємцям та фізичним особам з метою підвищення їх якості, зниження вартості

Протоколи якості - документи які підтверджують відповідність вимогам та результативність системи управління якістю, виконання робіт в рамках системи управління якістю та їх результативність. Ці документи мають вид актів, протоколів, реєстраційних журналів, книг, звітних документів, доповідних записок, електронних записів, баз даних.

Професійність надання адміністративної послуги - наявність належного рівня кваліфікації працівників адміністративного органу, які надають послуги. Професійність визначається продемонстрованим рівнем знань та дотриманням процедури надання адміністративної послуги, конкретністю та обґрунтованістю вимог, що ставляться до одержувача.

Процедура - задокументована методика, яку вимагає стандарт, визначений спосіб реалізації дії чи процесу .

Процес у системі управління якістю – це послідовність узгоджених дій, що перетворюють певні входи (інформаційні або матеріальні) на відповідні виходи. Один процес може виконуватися у різних структурних підрозділах, що спільно впливають на досягнення спільної мети (формування спільних виходів).

Процес - сукупність дій необхідних для досягнення цілі.

Процесний підхід - система процесів, які застосовуються в межах адміністративних органів разом з їх визначенням, взаємодією та управлінням ними.

Публічні послуги - це всі послуги, що надаються публічним (державним та самоврядним) сектором або іншими суб'єктами за рахунок публічних коштів.

Регламент процесу - документ, у якому описується хід процесу, його результати, порядок управління процесом, містяться посилання на усю документацію, що регламентує виконання процесу, визначається керівник, ресурси процесу, відповідальні за виконання під процесів.

Реєстр адміністративних послуг – єдина комп'ютерна база даних про адміністративні послуги, які надаються адміністративними органами.

Результат послуги – документ або комплект документів, оформлений і сформований відповідно до чинного законодавства, що видається одержувачу після надання адміністративної послуги.

Електронна база даних ЦНАП - електронна система обліку і контролю, що складається з серверної частини, що акумулює всю інформацію про порядок здійснення дій, пов'язаних з наданням адміністративних послуг і рух всіх документів в рамках роботи ЦНАП та клієнтських частин, що є робочими місцями працівників ЦНАП і об'єднані в єдину внутрішню організаційну мережу з певними правами доступу для різних користувачів.

Інформаційна картка – документ, в якому відображена інформація для одержувачів адміністративних послуг щодо порядку отримання адміністративної послуги.

Результативність надання адміністративної послуги - спрямованість діяльності адміністративного органу на позитивне вирішення справи.

Рівні стандартизації - перелік установ, соціальних інститутів,

міжнародних об'єднань, які здійснюють стандартизацію: компанії (стандарт підприємства), групи компаній (стандарт концерна), міністерства (галузевий стандарт), національні органи (наприклад, національний стандарт України ДСТУ), регіональні об'єднання, (наприклад, європейський стандарт EN), міждержавні організації (наприклад, у рамках СНД), міжнародні організації (міжнародний стандарт ISO).

Свочасність надання адміністративної послуги - дотримання встановленого законом строку надання адміністративної послуги з орієнтацією на якнайшвидше вирішення справи.

Сертифікація – процедура, за допомогою якої визначений у встановленому порядку (уповноважений) орган документально підтверджує відповідність продукції, послуг, систем управління якістю, встановленим законодавством вимогам, що діють в Україні.

Система УКРСЕПРО - державна система сертифікації продукції, послуг в Україні.

Система управління якістю (за визначенням ISO-9000) – організаційна структура, процедури, процеси та ресурси, необхідні для здійснення управління якістю.

Система якості - сукупність організаційної структури, методик, процесів і ресурсів, необхідних для здійснення управління якістю.

Стандарт - це документ, виданий і затверджений офіційним органом для постійного використання, що містить керівництва, правила або характеристики, спрямовані на забезпечення оптимальних результатів.

Стандарт адміністративної послуги - це акт адміністративного органу, в якому визначаються вимоги щодо надання адміністративної послуги. У разі делегування повноважень з надання адміністративної послуги стандарт затверджується органом, який делегував такі повноваження.

Стандартизація - розробка, затвердження, прийняття і видання стандартів.

Технологічна картка – документ, в якому відображено алгоритм дій працівників виконавчих органів міської ради, залучених органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, що надають адміністративні послуги.

Реєстр адміністративних послуг – перелік адміністративних послуг, що надаються виконавчими органами міської ради, комунальними підприємствами відповідно до повноважень, передбачених чинним законодавством.

Уповноважений з питань якості - представник найвищого керівництва, на якого, незалежно від інших обов'язків, покладена

відповідальність за забезпечення належного функціонування системи управління якістю.

Управління якістю - аспекти виконання функції управління, що визначають політику, цілі і відповідальність в області якості, а також здійснюють їх за допомогою таких засобів, як планування якості, оперативне управління якістю, забезпечення якості і поліпшення якості в рамках системи якості.

Управлінські процедури системи якості - діяльність, пов'язана з підготовкою, прийняттям і організацією виконання управлінських рішень по забезпеченню (поліпшенню) якості. Сюди належать процедури реєстрації даних про якість, їхньої обробки, нагромадження, упорядкування, збереження, а також аналізу і моделювання ситуацій, виробітки коригувальних і попереджуючих низьку якість дій. Управлінські процедури, об'єднуються в цикли управління: планування ⇒ організація ⇒ облік ⇒ контроль ⇒ аналіз ⇒ регулювання.

Хазяїн процесу (відповідальний за процес) – посадова особа, що несе відповідальність за хід та результати процесу, досягнення цілей процесу (стабільне формування виходу процесу з потрібними характеристиками).

Центр надання адміністративних послуг – організаційна форма надання адміністративних послуг, за якої в одному приміщенні можна отримати максимально можливу кількість адміністративних послуг незалежно від того, який адміністративний орган їх надає.

Якість адміністративної послуги - сукупність характеристик адміністративної послуги, що визначають її здатність задовольняти встановлені або очікувані потреби замовника.

ТЕСТИ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ЗНАНЬ

1) Коли у законодавчих документах України почали вперше використовувати поняття «державні послуги»?

1. 1994 р.
2. 1998 р.
3. 2004 р.
4. 2008 р.

2) Який із вчених дає таке визначення адміністративних послуг «частина публічних послуг, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування й надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень».

1. О. Радченко
2. В. Тимошук
3. Ю. Шаров
4. О. Долгальова

3) Якому із понять відповідають наведені визначення?

1. Державні послуги це
2. Муніципальні (комунальні) послуги це
3. Публічні послуги це

А) Державні та муніципальні послуги

Б) Послуги, що надаються органами державної влади (насамперед, виконавчої) та державними підприємствами, установами й організаціями.

В) Послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами й організаціями.

4) Які особливості не притаманні адміністративним послугам?

1. Це публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування

2. Надання адміністративних послуг пов'язане з реалізацією певних владних повноважень.

3. Прикметник «адміністративні» вказує на суб'єкта, який надає такі послуги, - на адміністративний орган та владну (адміністративну) природу діяльності з їх надання.

4. Адміністративними є послуги, які надаються будь-яким адміністративним органом.

5) Яким чином надається адміністративна послуга?

- 1) адміністративна послуга надається за заявою особи;

- 2) адміністративна послуга може надаватися без заяви особи;
- 3) в залежності від ситуації, адміністративні послуги можуть надаватися, або за заявою, або без заяви.

6) Що може бути результатом адміністративної послуги?

1. Отримання замовником певної інформації.
2. Адміністративний акт.
3. Копія втраченого документу.
4. Протокол засідання адміністративного органу.

7) Що можна розглядати у якості адміністративної послуги?

1. Розгляд заяви громадянина.
2. Розгляд заяви, яка стосується суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи.
3. Розгляд заяви громадянина, яка містить певні пропозиції.
4. Розгляд колективних заяв громадян.

8) Чи можна розглядати інформаційні послуги у якості адміністративних?

1. Да, можна.
2. Не можна.
3. Можна у певних ситуаціях.
4. Можна, коли заявнику надається копію певних законодавчих та нормативних.

9) За яким критерієм розроблено наступну класифікації адміністративних послуг: 1) адміністративні послуги із централізованим регулюванням (регулюються законами, актами Президента, Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади); 2) адміністративні послуги з локальним регулюванням (регулюються актами органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади); 3) адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (регулюються водночас і централізованими й локальними актами)?

1. За критерієм правового регулювання процедури їх надання
2. За критерієм рівня установлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання
3. За критерієм правового регулювання процедури їх надання
4. За критерієм платності чи безоплатності

10) Яким актам належить пріоритет у разі надання адміністративних послуг зі змішаним регулюванням?

1. Актам локального регулювання, у разі їх затвердження місцевими радами міст обласного значення
2. Типовим регіональним правилам
3. Актам державного рівня регулювання
4. Актам міністерств та державних установ.

11) За яким критерієм класифіковано наступні адміністративні послуги?

а) видача дозволів (на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами та ін.), у тому числі акредитація, атестація, сертифікація; б) реєстрація з веденням реєстрів; в) легалізація актів; г) нострифікація; д) верифікація; є) соціальні послуги

1. За змістом адміністративної діяльності щодо надання адміністративних послуг.
2. За напрямами адміністративної діяльності.
3. За рівнем регулювання послуг.
4. За типологією звернень громадян.
5. За галузями законодавства.

12) За яким критерієм класифіковано наступні адміністративні послуги: соціальні, підприємницькі (або господарські), земельні, житлові?

1. За змістом адміністративної діяльності щодо надання адміністративних послуг.
2. За напрямами адміністративної діяльності.
3. За рівнем регулювання послуг.
4. За типологією звернень громадян.
5. За галузями законодавства.

13) Які послуги повинні бути безоплатними?

1. У справах державного соціального та пенсійного забезпечення.
2. У справах, які безпосередньо стосуються реалізації основних прав і свобод людини, які гарантує конституція.
3. Послуги ціна яких настільки низька, що плата за них не виправдовує витрат, пов'язаних з її стягненням.
4. Послуги за заявами незахищених верств населення.

14) Як повинна визначатися плата за адміністративні послуги?

1. Законом або в порядку встановленому законом.
2. У чітко фіксованому розмірі.

3. Як правило, на основі собівартості надання того чи іншого виду послуг.
4. З обов'язковим проведенням консультацій із представниками громадськості - майбутніми споживачами послуг.
5. Бути завжди вищою за собівартість

15) Коли можна здійснювати оплату за адміністративну послугу?

1. Перед поданням заяви на отримання адміністративної послуги.
2. Разом із поданням заяви на отримання адміністративної послуги.
3. Після отримання позитивного рішення.
4. У залежності від особливостей наявної ситуації.

16) Які принципи можна виокремити для подальшого розвитку системи надання адміністративних послуг?

1. Перехід на безоплатний характер.
2. Доступність послуг для всіх фізичних та юридичних осіб.
3. Дотримання стандартів надання послуг.
4. Відповідність розміру плати за послуги економічно обґрунтованим витратам, пов'язаним з їх наданням.
5. Відкритість.

17) Які умови надання заяви про отримання адміністративних послуг визначає закон про адміністративні послуги?

1. Тільки особисте вручення заяви.
2. Тільки надіслана за допомогою пошти.
3. За використанням будь-яких засобів зв'язку.
4. Може бути вручена особисто, надіслана поштою або за допомогою інших засобів зв'язку, однаково прийнятних для фізичних та юридичних осіб і адміністративного органу.

18) Які положення регламентують терміни надання адміністративні послуги ?

1. Адміністративні органи повинні надавати адміністративні послуги в найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань адміністративного органу.

2. Конкретні терміни надання адміністративних послуг визначаються законом.

3. Адміністративна послуга надається негайно (невідкладно), якщо це не перешкоджає прийняттю законного та обґрунтованого рішення.

4. Терміни надання адміністративних послуг у певних ситуаціях можуть визначатися замовниками.

19) Який із підходів до управління якістю передбачає участь усього персоналу організації в створенні високоякісної продукції або послуги на всіх етапах її виробництва від стадії маркетингу, проектування, виготовлення, експлуатації, обслуговування до утилізації?

- а) приймальний контроль якості;
- б) комплексне управління якістю;
- в) статистичний контроль якості;
- г) забезпечення якості на базі стандартів ISO

9000.

- д) індивідуальний контроль якості;
- ж) цеховий контроль якості.

20) Скільки поколінь стандартів серії ISO 9000 розроблено?

- 1. - 2
- 2. - 4
- 3. - 3
- 4. - 6.

21) Коли було розроблено перше покоління стандартів серії ISO 9000?

- 1. У 1969р.
- 2. У 1987р.
- 3. У 1993р.
- 4. У 2001р.

22) Що є ключовою ідеєю стандартів ISO серії 9000?

- 1. Процесний підхід.
- 2. Системний підхід.
- 3. Ієрархічний підхід.
- 4. комплексний підхід.

23) Які із наведених процедур відповідно стандартам ISO 9000 є обов'язковими?:

- 1) управління середовищем;
- 2) управління документацією;
- 3) управління записами з якості;
- 4) внутрішній аудит;
- 5) управління невідповідною продукцією;
- 6) коригувальні дії;
- 7) запобіжні дії;
- 8) управління персоналом.

24) Які три групи процесів в організації виокремлюють відповідно стандартам ISO серії 9000?

1. Управлінські.
2. Життєвого циклу послуги.
3. Забезпечувальні.
4. Коригувальні.
5. Моніторингові.

25) Яка група із наведених процесів є головною відповідно стандартам ISO серії 9000?

1. Управлінські.
2. Життєвого циклу послуги.
3. Забезпечувальні.
4. Коригувальні.
5. Моніторингові.

26) В якому році був започаткований процес щодо втілення системи управління якістю в органах виконавчої влади України?

1. У 2000 р.
2. У 2004 р.
3. У 2006 р.
4. У 2009 р.

27) Що означає процес?

1. Послідовність дій для досягнення певних цілей.
2. Діяльність, яка відповідає певній функції управління.
3. Діяльність, яка дозволяє керівнику реалізувати певне управлінське завдання.
4. Спільна діяльність працівників організації щодо забезпечення реалізації її функцій.

28) Хто може виконувати певний процес?

1. Процеси можуть виконуватися представниками одного структурного підрозділу.
2. Процеси можуть виконуватися різними структурними підрозділами установи.
3. Процеси можуть виконуватися одним працівником.
4. Процеси можуть виконуватися «господарем процесу».

29) Яке із визначень більш точно відбиває сутність системи управління якістю адміністративної діяльності?

1. Сукупність узгоджених процесів, виходи одних процесів є входами інших.
2. Діяльність, спрямована на підвищення ефективності функціонування адміністративного органу.
3. Діяльність, спрямована на підвищення рівня задоволеності споживачів адміністративних послуг.
4. Діяльність адміністративного органу спрямована на надання якісних послуг.

30) Що є входом процесу?

1. Завдання які треба реалізувати працівнику.
2. Завдання, сформульовані у положенні про структурний підрозділ адміністративного органу.
3. Завдання, сформульовані у положенні про адміністративний орган.
4. Вхідні об'єкти, заплановані параметри процесу.

31) Що таке опис процесу?

1. Опис діяльності працівника із реалізації певного процесу.
2. Визначення порядку роботи всіх задіяних підрозділів для досягнення спільної мети.
3. Опис діяльності певного підрозділу з реалізації певного процесу.
4. Опис діяльності певного підрозділу з реалізації певної мети.

32) Що таке виходи процесу?

1. Результат роботи певного працівника.
2. Продукція, інформація за ради якої функціонує процес.
3. Результат роботи певного структурного підрозділу.
4. Послуга, отримана її споживачем.

34) Яке визначення відображає сутність управлінських процесів?

1. Це процеси, які перетворюють інформацію про діяльність органу виконавчої влади, нормативні рішення, очікування споживачів в управлінські рішення.
2. Це процеси, які перетворюють потребу в ресурсах у наявні ресурси.
3. Це процеси, які безпосередньо створюють послуги для споживачів.

4. Це процеси забезпечення надання послуг – наприклад, вивчення очікувань споживачів, інформування споживачів, консультацій із громадськістю, запровадження нових послуг тощо.

35)Що таке бізнес-процес?

1. Це процес, який дозволяє залучити додаткові кошти.
2. Це процес безпосередньо пов'язаний з основним видом діяльності установи.
3. Це результат декомпозиції певного процесу на під процеси.
4. Це процес пов'язаний з наданням адміністративних послуг.

36)Хто такий хазяїн процесу?

1. Керівник підрозділу, який забезпечує реалізацію процесу.
2. Відповідальний за хід та результати процесу.
3. Відповідальний за систему управління якістю органу виконавчої влади.
4. Керівник органу виконавчої влади.

37)Який із документів описує всю систему управління якістю?

1. Регламент ОБВ.
2. Настанова з якості.
3. Методики виконання процесів.
4. План діяльності ОБВ.
5. Інструкція з діловодства.

38) Який із документів є вищим рівнем системи документації відповідно до вимог ISO 9001-2008?

1. Політика якості.
2. Регламент ОБВ.
3. Настанова з якості.
4. Методики виконання процесів.
5. План діяльності ОБВ.
6. Інструкція з діловодства.

39) Який із документів системи якості виконує наступні функції: викладення політики в області якості, опис процедур і вимог; забезпечення поліпшення управління процедурами й полегшення діяльності в області; забезпечення документованої бази для проведення перевірок (самоаналіз, аудиту) системи менеджменту якості; забезпечення безперервності функціонування системи менеджменту; підготовка персоналу в області вимог системи менеджменту якості й методів її реалізації та подальшого розвитку; презентація системи менеджменту

якості ОВВ для зовнішніх цілей, таких, як демонстрація відповідності вимогам стандарту ДСТУ ISO 9001:2008, сертифікації цієї системи?

1. Політика якості.
2. Регламент ОВВ.
3. Настанова з якості.
4. Методики виконання процесів.
5. План діяльності ОВВ.
6. Інструкція з діловодства.

40) Які документи складають другий рівень документації з якості?

1. Стандарти ОВВ, у яких установлені вимоги до процесів, відповідальні за них.
2. Політика якості.
3. Плани роботи ОВВ.
4. Положення про ОВВ.

41) Яким може бути документований опис порядку виконання процесу?

1. один документ;
2. основний документ, який містить посилання на інші документи;
3. це обов'язково сукупність пов'язаних документів;
4. детальний опис чи позначення основних етапів процесу;
5. блок-схема, текстовий опис чи інші форми представлення;
6. розробка нового документу, або аналіз існуючих (їх перегляд, доповнення, уточнення, усунення дублювань та протиріч);
7. спільна форма представлення процесу чи за рішенням кожного з господарів процесів.

42) Що складає третій рівень документації системи якості?

1. Робочі інструкції.
2. Описи процесів.
3. Політика якості.
4. Плани роботи зі створення системи якості.

43) Які документи складають четвертий рівень документів системи якості?

1. Робочі інструкції.
2. Описи процесів.
3. Політика якості.
4. Плани роботи зі створення системи якості.

5. Форми або контрольні документи, що складають записи які стосуються якості.

44) Що означає Сертифікація систем управління якістю?

1. Отримання документу, який дозволяє надавати адміністративні послуги.
2. Визнаний у світі спосіб незалежної оцінки відповідності продукції, процесів і послуг установленим вимогам.
3. Процедура, за допомогою якої визнаний у встановленому порядку (уповноважений) орган документально підтверджує відповідність продукції, послуг, систем управління якістю, установленим законодавством вимогам.
4. Аналіз якості процесу надання адміністративних послуг.

45) Які чинники обумовили реформування державного управління протягом останніх 30 років?

1. Теоретичний чинник.
2. Політичний фактор.
3. Соціальний фактор.
4. Економічний чинник.
5. Інституційний фактор.

46) На які основні стратегічні цілі спрямовані реформи державного управління в світі?

1. Підвищення ефективності державного управління.
2. Маркетизація.
3. Посилення орієнтації на надання послуг.
4. Децентралізація управління.
5. Запровадження концепції електронного уряду.
6. Формування загальної для розвинених країн системи управління.

47) Що таке електронний уряд?

1. Засіб підвищення ефективності державного управління, надання послуг громадянам, поширення демократичних процедур на основі використання нових інформаційно-комунікаційних технологій.
2. Впровадження нової моделі державного управління, що дасть змогу зробити ефективнішим процес організації зворотного зв'язку з населенням та забезпечить інноваційне перетворення традиційних відносин громадян і влади.
3. Створення віртуального уряду, який підвищить ефективність прийняття управлінських рішень.

4. Використання інформаційних технологій для підвищення ефективності внутрішньої діяльності уряду.

48) Який підхід до управління характеризують наступні риси: Участь (Participation); Прозорість (Transparency); Відповідальність (Responsiveness); Орієнтація на консенсус (Consensus orientation); Справедливість (Equity); Ефективність і результативність (Effectiveness and efficiency); Підзвітність (Accountability)?

1. Справедливе управління.
2. Новий державний менеджмент.
3. Концепцію електронного врядування.
4. Менеджерізм.

49) Який підхід до управління характеризують наступні риси: зорієнтованість на управління якістю роботи; гнучкий і децентралізований фінансовий менеджмент; децентралізація управління персоналом, запровадження оплати праці за результатами роботи та укладання індивідуальних контрактів; оперативне реагування на потреби споживачів державних послуг; делегування владних повноважень і відповідальності від центрального рівня державного управління на місцеві рівні; розширення джерел фінансування, застосування ринкових механізмів; приватизацію зорієнтованих на ринок державних підприємств, зростання кількості місцевих агенцій з надання послуг?

1. Справедливе управління.
2. Новий державний менеджмент.
3. Концепцію електронного врядування.
4. Теорія загального управління.

50) У якій країні було відкрито 300 Центрів державних служб?

1. Німеччині.
2. Великобританії.
3. Франції.
4. Нідерландах.

51) У які країні адміністративні реформи проходили під гаслом «Працювати краще, коштувати менше»?

1. Німеччині.
2. Великобританії.
3. Франції.
4. США.

52) Що характеризує наступні особливості: налагодження активної

співпраці з населенням; розробка системи регламентів роботи із громадянами; створення спеціальних служб із надання державних послуг населенню; створення електронного уряду; переорієнтація на сервісний характер адміністративної діяльності та влади; зміцнення довіри до держави з боку громадянського суспільства; передачі ряду функцій державного управління місцевому самоврядуванню; запровадження нових технологій надання послуг населенню?

1. Завдання реформування державного управління в Україні.
2. Спільні риси державних реформ у західних країнах.
3. Завдання з реформування державного управління, сформульовані Радою Європи.
4. Прогностичні тенденції реформування державної служби.

53) Коли в Україні почали запроваджувати нові технології надання адміністративних послуг?

1. Наприкінці 90-х років ХХст.
2. На початку 90-х років ХХ ст.
3. Після 2006р.
4. В перше десятиріччя ХХ ст.

54) Які ознаки притаманні центрам адміністративних послуг?

1. Це організаційна форма надання адміністративних послуг.
2. Це місце, де в одному приміщенні можна отримати максимально можливу кількість адміністративних послуг.
3. Це робочий орган міських рад.
4. Це структурний підрозділ міських рад.

55) З чого починається створення центру адміністративних послуг?

1. Аналіз наявної системи надання адміністративних послуг.
2. Прийняття рішення міської ради про створення центру адміністративних послуг.
3. Формування робочої групи, розробка та затвердження програми підготовчої роботи.
4. Вивчення досвіду діяльності центрів адміністративних послуг інших країн та України.

56) Які чинники впливають на перелік послуг, які надають в центрах адміністративних послуг?

1. Досвід інших країн з надання послуг.
2. Досвід інших центрів адміністративних послуг.
3. Потреби громадян.
4. Рішення публічних органів влади.

5. Наявні ресурси – фінансові, матеріальні, людські.
6. Накопичений досвід надання адміністративних послуг.

57) Чи може центр адміністративних послуг надавати неадміністративні послуги?

1. Може.
2. Не може.
3. Тільки окремі види.
4. Тільки, якщо цього вимагають громадяни.

58) Які із перелічених послуг є адміністративними?

1. Контрольно-інспекційна перевірка фірм, установ, аптек тощо.
2. Розміщення безпритульних у притулку.
3. Прийняття рішення про нагороди громадян.
4. Отримання дозволу на підприємницьку діяльність.
5. Надання статусу дитини війни

59) Чи потребують адміністративні послуги оформлення заяви?

1. Не потребують.
2. Потребують.
3. Потребують окремі види послуг.
4. Потребують у випадках передбачених рішеннями міських рад.

60) Які тенденції панують у процесі надання адміністративних послуг?

1. Укрупнення послуг.
2. Подрібнення адміністративних послуг.
3. Об'єднання окремих дрібних адміністративних послуг однією назвою.
4. Орієнтація на повне та всебічне забезпечення певної життєвої ситуації.

61) На які принципи формування номенклатури послуг доцільно орієнтуватися?

1. Алфавітний.
2. Предметний.
3. Принцип «життєвих ситуацій».
4. Принцип галузей права.

62) За якими принципами можна визначити структуру ЦНАП?

1. За кадровим складом.
2. За функціями у процесі надання адміністративних послуг, які характеризують взаємодію з громадянами-клієнтами.
3. За видами послуг.
4. За місцем розташування підрозділів.

63) Які працівники ЦНАП здійснюють наступні функції: надання замовникам вичерпної інформації щодо вимог та порядку одержання адміністративної послуги; прийняття від замовників документів; видача вихідного пакету документів; забезпечення взаємодії представників адміністративних органів?;

1. Працівників рецепції.
2. Працівники фронт-офісу.
3. Працівники бек-офісу.
4. Керівник центру.

64) Які працівники ЦНАП здійснюють наступні функції: надають замовнику вичерпну інформацію щодо вимог та порядку отримання адміністративної послуги; видають бланк заяви та необхідні бланки платіжних документів; надають допомогу при заповненні заяви на отримання адміністративної послуги; приймають від замовника вхідний пакет документів?

1. Працівників рецепції.
2. Працівники фронт-офісу.
3. Працівники бек-офісу.
4. Керівник центру.

65) Яку структуру може мати «бек-офіс»?

1. Підрозділи, де здійснюється обробка документів та не відбувається прийом документів.
2. Робочі місця де здійснюється обробка документів та не відбувається прийом документів.
3. Робочі місця відбувається прийом документів.
4. Рецепція, де здійснюється прийом та обробка документів.

66) Навіщо здійснюється розподіл ЦНАП на «фронт-офіс» та «бек-офіс»?

1. Зменшує корупційні ризики.
2. Забезпечує реалізацію принципу «єдиного контакту».
3. Забезпечує отримання замовником адміністративної послуги за одне відвідування центру.
4. Для зручності замовників послуг.

67) За яким підходом до структури ЦНАП зменшуються корупційні ризики?

1. Універсальним.
2. Спеціалізованим.

3.Змішаним.

4.Централізованим.

68) Яким вимогам повинно відповідати місце розташування ЦНАП?

1. Бажано щоб ЦНАП знаходився у будинку міськвиконкому.
2. У будівлі у досить відомому місці.
3. Поряд з ЦНАП повинні бути зупинки міського транспорту.
4. Поряд з установою, яка надає найбільшу кількість послуг.

69) Яким вимогам повинен відповідати дизайн ЦНАП?

1. Відмова від «коридорно-кабінетного» принципу організації робочого простору.
2. «Коридорно-кабінетний» принцип організації робочого простору, що створює сприятливі умови для роботи службовців.
3. Використання великих, світлих приміщень з простим та зручним дизайном.
4. Відповідність площі приміщень найбільш можливій кількості відвідувачів центру.
5. Розподіл приміщень на окремі зони – «фронт-офіс» та «бек-офіс».

70) Яким вимогам повинен відповідати режим роботи ЦНАП?

1. Не використовувати практику обмежених «прийомних годин», коли різні структурні підрозділи здійснюють прийом відвідувачів в різні дні і години.
2. Графік роботи будувати орієнтуючись на максимальну кількість прийомних годин на тиждень.
3. Не поділяти робочі дні на години прийому документів, години консультацій, обробки документів, години видачі адміністративних актів, а забезпечувати безперервний прийом обслуговування відвідувачів.
4. Небажаними є технічні перерви та перерви на обід.
5. Ураховувати час роботи структурних підрозділів міськвиконкому.

Навчально-методичний посібник
«Стратегічне управління у сфері освіти»

Комп макет – Олена Кравченко
Текст редагувала – Олена Кравченко

Олена Кравченко
доктор педагогічних наук
професор кафедри публічної служби
та управління навчальними й соціальними закладами
ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка»

Полтава
2022