

DOI: [10.32702/2307-2156-2019.10.100](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.10.100)

УДК 351

*Н. А. Розмаріцина,
аспірант кафедри економічної та фінансової політики,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
ORCID: 0000-0002-1140-2107*

КОНТРОЛЬ ЗА НАДАННЯМ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

*N. A. Rozmaritsyna
PhD student of the Department of Economic and Financial Policy,
Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public
Administration Office of the President of Ukraine*

CONTROL OF PROVIDING OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN CONDITIONS OF REFORM OF PUBLIC BODIES

У статті досліджено систему надання адміністративних послуг з позиції функціонального підходу, який притаманний менеджменту. Охарактеризовано процес надання адміністративних послуг в умовах реформування органів публічної влади. Проаналізовано підходи вітчизняних і зарубіжних дослідників по даній тематиці, виявлено ключові проблеми організаційного механізму надання адміністративних послуг в Україні. Запропонована авторська модель системи контролю за наданням адміністративних послуг, що базується на процесному підході.

Наведено систематизацію трактувань поняття "контроль за діяльністю органів публічної влади" з позицій відомих в управлінні підходів. Дослідження системи контролю за наданням адміністративних послуг, що базується на процесах, описаних в стандартах серії ISO 9000, дозволило найбільш повно розкрити шляхи вдосконалення цієї системи.

Виявлені об'єктивні передумови впровадження авторської моделі системи контролю за наданням адміністративних послуг на сучасному етапі політичних та економічних реформ. Доведено, що основні недоліки існуючих на сьогодні лінійно-функціональних структур органів публічної влади пов'язані не тільки з недосконалістю їх організаційної побудови, але й з самою ідеологією публічного управління.

The article explores the system of providing administrative services from the point of view of the functional approach inherent in management. The process of providing administrative services in the conditions of reforming public authorities is characterized. The approaches of domestic and foreign researchers on this topic are analyzed, the key problems of the organizational and legal mechanism of providing administrative services in Ukraine are identified: imperfection of national legislation on the responsibility of public authorities and their officials, lack of mechanism of interaction with civil society, security, etc. The positive results have not yet

acquired the critical mass that would allow to achieve a qualitative and effective turning point in the functioning of the system of providing administrative services, to better meet the needs of citizens. An authoritative model of a system of control over the provision of administrative services based on a process approach is proposed.

The systematization of interpretations of the concept of "control over the activity of public authorities" from the positions known in management approaches is presented. It is established that control in public authorities is considered as one of the important mechanisms by which it provides detection of violations of current legislation and deviations from the established standards and rules, timely introduction of adjustments in management activities. The study of the system of control over the provision of administrative services, based on the processes described in the standards of the ISO 9000 series, made it possible to fully reveal the ways of improvement of this system.

Objective prerequisites for introducing an authoritative model of the system of control over the provision of administrative services at the current stage of political and economic reforms have been identified. It is proved that the main shortcomings of the existing linear-functional structures of public authorities are connected not only with the imperfection of their organizational construction, but also with the ideology of public administration.

Ключові слова: *контроль; адміністративна послуга; органи публічної влади; реформування; процесний підхід; необґрунтовані відмови; ефективність публічного управління.*

Key words: *control; administrative service; public authorities; reforming; process approach; unjustified refusals; effectiveness of public administration.*

Постановка проблеми. Сьогодні Україна знаходиться на перехідному етапі становлення державності, пов'язаному з асоціацією із Європейським Союзом, що неминує вимагає трансформації системи публічного управління, передбаченої Стратегією реформування публічного управління на 2016–2020 роки. Виконавча влада є центральною ланкою у реалізації державної політики в сучасній демократичній державі, оскільки, як одна з гілок влади має відношення до суспільства загалом, його основних засад і проявів, до держави, її діяльності, що пріоритетно-орієнтована на досягнення загальносоціальних цілей і вираження громадської думки.

Успішна діяльність держави пов'язана з ефективним функціонуванням виконавчої влади, створенням оптимальної системи її органів, що здійснюють публічне управління. Подальший розвиток і реформування діючої в Україні системи органів публічної влади має забезпечити ефективний вплив на керувані сфери суспільного розвитку країни.

Найактуальнішою науковою проблемою, що потребує системного аналізу та невідкладного вирішення, є поліпшення організації та функціонування системи надання адміністративних послуг. Загальноновизнаним є те, що органи публічної влади реалізують найважливіші функції держави. З огляду на це теоретичне обґрунтування оптимізації функцій публічного управління має важливе значення теоретичного і практичного характеру. Саме тому дослідження спрямовані на пошук нових моделей систем публічного управління в контексті сучасних процесів глобалізації, врахування специфічних культурно-історичних, суспільно-політичних й економічних особливостей національного розвитку.

Підвищення ефективності та результативності функціонування системи надання адміністративних послуг, а також вирішення проблем реформування органів публічної влади, що забезпечують належний рівень її функціонування, є важливим чинником забезпечення належного врядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості діяльності органів публічної влади з надання адміністративних послуг населенню досліджували такі науковці, як В.Б.Авер'янова, К.К.Афанасьєва, І.В.Дроздова, Ю.П.Битяка, В.М.Гарашука, І.П.Голосніченка, С.В.Ківалова, І.Б.Коліушка, А.Т.Комзюка, О.В.Кузьменко, Г.М.Писаренко, В.П.Тимошука та багато інших. Проблематика здійснення контролю або нагляду в системі надання адміністративних послуг досліджувалися багатьма науковцями: Т.В. Маматова, В.М.Гарашук, О.С.Шморгун, С.М.Вдовенко, Ю.С.Вдовенко, Р.М.Андрусишин, О.І.Васильєва, Н.В.Васильєва, О.С.Ігнатенко, М.В.Пасічник, В.А.Телицька та ін. Проте досліджень у сфері захисту суб'єктів звернення від отримання необґрунтованих відмов в науковій літературі бракує.

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідити функціонування системи контролю надання послуг в комерційних структурах, розробити авторську модель організації якісних адміністративних послуг в умовах реформування органів публічної влади. На підставі наукових

джерел і нормативних актів вітчизняного законодавства окреслити коло проблем та шляхи реформування системи надання адміністративних послуг в Україні.

Для реалізації поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: уточнити понятійно-категоріальний апарат терміну "контроль", у тому числі і для органів публічної влади, дослідити можливості його адаптації в систему надання адміністративних послуг в частині отримання суб'єктом звернення необгрунтованої відмови.

Методологічною основою даної статті є праці вітчизняних фахівців у сфері публічного управління та контролінгу, нормативно-правові акти України. При написанні даної статті були використані наукові методи дослідження, як логічний, системний, узагальнення та інші.

Виклад основного матеріалу дослідження. В європейських країнах розповсюджена практика застосування методів і технологій управління, відпрацьованих в комерційній сфері, в державний сектор: авторитарне управління змінює монополія з надання послуг, механізм бюрократії перетворюється на механізм ринку і т.д. Процеси децентралізації публічного управління паралельно мають супроводжуватись удосконаленням централізованого делегування повноважень нижчим органам публічного управління, що в свою чергу потребує посилення контролю в публічному управлінні [1, с. 187].

В процесі реформування органів публічного управління видозмінюються процедури контролю. Замість застарілого бюрократичного контролю приходить контроль з боку споживачів послуг. Ще у 1987 році був затверджений документ "Адміністрування як надання послуг, громадськість як клієнт", відповідно до якого органи публічної влади покликані надавати послуги клієнтам (споживачам, замовникам тощо), а не з метою забезпечення працевлаштування службовців. Завдання, які стоять перед Україною у процесі її вступу до Європейського Союзу, є вдосконалення інституційної та адміністративної спроможності України, реорганізація системи органів публічної влади.

Рішення ключових завдань, які стоять перед Україною, зокрема забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, підвищення конкурентоспроможності регіонів, заохочення соціальної активності, визначення колективного бачення майбутнього та впровадження спільних ініціатив щодо розвитку регіонів та місцевостей потребують істотного прискорення та поглиблення процесу оновлення цілісної системи управління в Україні. Необхідність реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації, її стратегічні завдання, пріоритети та концептуальні засади визначені в Стратегії сталого розвитку "Україна-2020", Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року.

Особливості функціонування системи надання адміністративних послуг населенню значною мірою обумовлюють рівень демократії в державі, створення умов для забезпечення гідного життя особистості, захисту її соціальних та економічних прав, здатність політичної системи адекватно реагувати на зміни в суспільстві. Ефективне керування адміністративною діяльністю можливе лише з орієнтацією на кінцевий результат.

Застосування менеджменту в діяльності органів публічної влади засноване на функціональному підході. Маскон М.Х. розглядав менеджмент як функцію, вид діяльності з керівництва людьми у різноманітних організаціях, тобто вміння досягати поставлених цілей, використовуючи працю, інтелект, мотиви поведінки інших людей. Найважливішою функцією менеджменту в органах публічної влади є організаційна.

До основних напрямів підвищення ефективності у розвитку сфери адміністративних послуг на засадах менеджменту належать: бенчмаркінг (benchmarking); аутсорсинг (outsourcing); електронний уряд (E-Government); маркетинг; транспарентність; "магазин послуг"; система управління контрактами; система агентств; пілотні проекти; контролінг; єдиний офіс [2; 3; 4]. Розглянемо деякі з них.

Бенчмаркінг - механізм порівняльного аналізу по принципу "все найкраще собі" однієї компанії з показниками більш успішніших фірм, що використовується для визначення конкурентних переваг; техніка підвищення якості функціонування і розвитку організації через навчання у тих, хто досяг якнайкращих результатів у тій або іншій сфері діяльності.

Аутсорсинг - спосіб оптимізації діяльності підприємств/установ через зосередження зусиль на основному предметі діяльності і передання непрофільних функцій і корпоративних ролей зовнішнім спеціалізованим компаніям з метою підвищити продуктивність виробництва та знизити собівартість продукції за рахунок більш дешевої робочої сили у підрядника.

Використання аутсорсингу надає наступні переваги:

- можливість використання чужого високопрофесійного досвіду, який накопичено для вирішення аналогічних завдань та постійний доступ до нових технологій і знань;

- компанія, яка спеціалізується на наданні певних послуг, першою зіштовхується з проблемами в цій галузі, інвестує у вирішення завдань і розвиток відповідних технологій, у постійне підвищення кваліфікації свого персоналу;

- вузька спеціалізація в предметній галузі дозволяє компанії забезпечувати надійне і якісне виконання переданої їй на аутсорсинг функції.

Причинами для аутсорсингу можуть бути економія коштів, перерозподіл ресурсів, підвищення якості надання робіт /послуг, використання зовнішніх знань та вмінь, питання кадрового забезпечення,

прискорення процесу змін в організації, управління ризиками, відмінності у часовому поясі, тиск з боку споживачів.

Електронний уряд (E-Government) - концепція здійснення публічного управління, що базується на цінностях відкритого громадянського суспільства та можливостях інформаційно-телекомунікаційних технологій та характеризується спрямованістю на потреби громадян, економічною ефективністю, відкритістю для громадського контролю та ініціативи [3; 4].

Важливою ланкою будь-якої системи управління є контроль. Існують вузькоспеціальне визначення терміну "контроль", відповідно до якого це аналітична функція управління, що полягає у порівнянні величини контрольного параметра із заданою парадигмою, виявленні відхилень від програми [5, с. 108] або як елемент управління економічними об'єктами і процесами з метою перевірки їх відповідності стану, передбаченому законами, нормативними актами, а також програмами, планами, договорами, проектами, угодами [6, с. 829].

Вірним, на нашу думку, є твердження О.Ф. Андрійка про те, що контроль – об'єктивна реальність розвитку соціальної системи, він певною мірою характерний для усякого суспільного ладу. Демократичні процеси, що відбуваються в усіх сферах нашого суспільства вносять зміни і в розуміння необхідності контролю як об'єктивного явища їх подальшого розвитку [7, с. 49].

Контроль – загальна функція управління [8, с. 24], що відповідає за нагляд та перевірку відповідності функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням, виявлення допущених відхилень від відповідних нормативних установлень (законів, стандартів, наказів) та принципів організації та регулювання діяльності, яка перевіряється [9, с. 513].

Аналізуючи поняття "контроль", потрібно також звернутися до тлумачень, які пропонують юридичні словники та енциклопедії. Контроль пояснюється як систематична перевірка виконання законів, директив, постанов і указів [10, с. 283; 11, с. 512] або як державні чи громадські заходи з нагляду, перевірки, обліку діяльності, поведінки фізичних і юридичних осіб [12, с. 215], тобто контроль є перевіркою з метою забезпечення вірності і законності визначених дій та процесом відслідковування фактичного виконання планів [13, с. 265].

Контроль в органах публічної влади розглядається як один з важливих механізмів, за допомогою якого забезпечується виявлення порушень чинного законодавства та відхилень від встановлених стандартів і правил, своєчасність внесення коректив в управлінську діяльність. Обсяг контролю за тією чи іншою сферами визначається в залежності від завдань, що стоять перед органом публічної влади.

Сучасний менеджмент наголошує, щоб контроль був ефективним, він повинен мати такі складові: стратегічну спрямованість, орієнтацію на результати, відповідність справі, своєчасність, гнучкість, простоту та економічність [14].

Рис. 1 ілюструє систему контролю за наданням адміністративних послуг, що базується на процесах, описаних в стандартах серії ISO 9000 [15]. Він показує, що замовники послуг відіграють суттєву роль у забезпеченні вхідних елементів для організації. Також ми акцентуємо увагу на доцільності розширення повноважень Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) у сфері попереднього контролю результатів надання адміністративних послуг з метою запобігання корупційних дій чиновників та підвищення ступеня задоволеності та довіри суб'єктів звернення. Моніторинг зацікавлених сторін вимагає оцінювання інформації щодо сприйняття цими сторонами ступеня задоволеності їхніх потреб та очікувань.

На нашу думку, ЦНАП створений саме з метою захисту громадян від корупційних зловживань і запропонована авторська модель дозволить розв'язати проблеми, які виникають в процесі отримання послуги/документа дозвільного характеру: повернення пакету документів на доопрацювання у зв'язку з відсутністю документів, які навіть не закріплені в інформаційній картці чи в законодавчих актах, органи публічної влади надають відмови, в яких не досить чітко прописано обґрунтування відповіді тощо.

Реформування публічного управління має перетворювати систему органів публічної влади на керований механізм із чітким розподілом повноважень та відповідальності і зорієнтований на задоволення потреб суспільства. Саме такий інструментарій здатний підвищити ефективність публічного управління та суттєво зменшити кількість відмов в отриманні адміністративної послуги.

На даний момент система надання адміністративних послуг характеризується наступними недоліками: суттєво відрізняється перелік адміністративних послуг, що надаються органами публічної влади, на регіональному та місцевому рівнях; в багатьох Центрах надання адміністративних послуг відсутній графік проведення консультацій представників суб'єктів надання послуг; досить повільно розвиваються електронні послуги (особливо на регіональному рівні); контроль за наданням адміністративних послуг знаходиться на дуже низькому рівні.

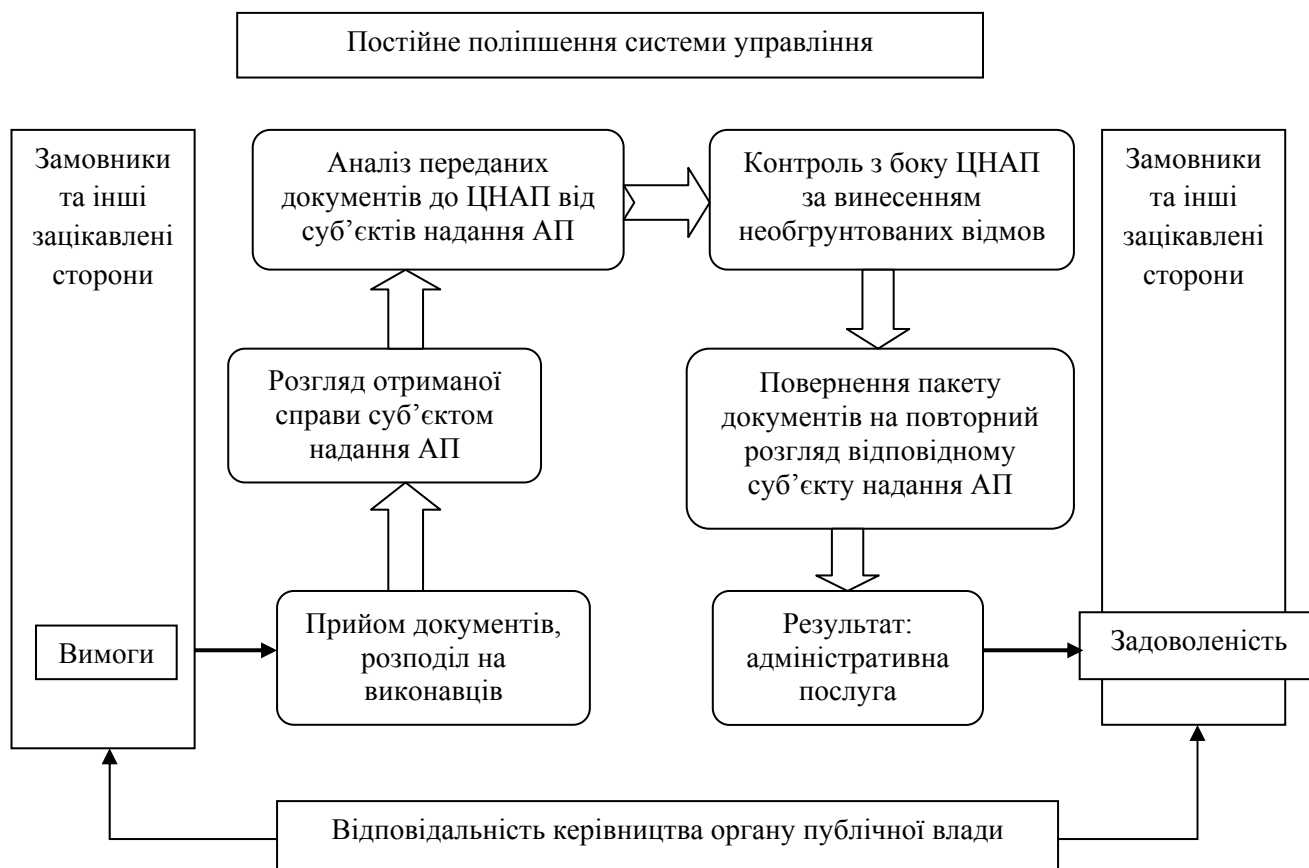


Рис. 1. Модель системи контролю за наданням адміністративних послуг, що базується на процесному підході

Джерело: складено автором

Отже, за допомогою процесного підходу ми виявили, що механізм захисту суб'єктів звернення від отримання необгрунтованих відмов повинен бути розроблений та впроваджений в Україні, як і в більшості європейських країн, суттєво скоротити перелік адміністративних послуг для громадян, які потребують дозволу з боку держави, тобто максимально запровадити не дозвільний, а заявний характер взаємозв'язків.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Аналіз сучасного стану системи надання адміністративних послуг переконливо свідчить про наявні проблеми та необхідність суттєвого реформування органів публічної влади в Україні. Позитивні результати ще не набули тієї критичної маси, яка б дала змогу досягти якісного, ефективного та результативного перелому у функціонуванні системи надання адміністративних послуг, більш повного забезпечення потреб громадян. Недосконалість вітчизняного законодавства щодо відповідальності органів публічної влади та їх посадових осіб, відсутність механізму взаємодії з громадянським суспільством, ефективних управлінських інноваційних технологій, недостатнє фінансове забезпечення – це ще не весь перелік проблем, що заважають створити ефективне публічне управління.

Таким чином, на підставі процесного підходу ми сформуваємо пропозиції та рекомендації, які витікають з наступних положень: різноманітності функцій в залежності від специфіки завдань через реалізацію низки заходів; необхідності забезпечення діяльності системи як єдиного цілого на основі взаємодії складових при виконанні загальних завдань та досягненні спільних інтересів; формуванні відносини між суб'єктом (керуючий елемент) і об'єктом (керований елемент) на нормативно-правових засадах та самоорганізації; упорядкування організаційних систем, забезпечення їхнього функціонування у повній відповідності з закономірностями існування і розвитку; наявності та достатності умов для реалізації завдань.

На наш погляд, для формування якісно нової системи надання адміністративних послуг в умовах реформування органів публічної влади важливими завданнями виступають:

- подальше вивчення існуючих моделей та кращих практик реформування надання адміністративних послуг, їх апробація під час реалізації пілотних проектів добровільного об'єднання територіальних громад;
- створення єдиної платформи доступу до ресурсів у сфері забезпечення якості адміністративних послуг в Україні;

- системне навчання працівників центрів надання адміністративних послуг та громадських організацій із питань забезпечення якості надання послуг (із залученням ресурсів міжнародних проектів технічної допомоги, професійних тренінгових агенцій тощо);
- формування та розвиток вітчизняної системи контролю за сферою надання адміністративних послуг на основі розроблення відповідних принципів та механізмів.

Список літератури.

1. Бардаков В.А. Менеджмент організацій: конспект лекцій / В.А. Бардаков. – Харків: 2007. – 175 с.
2. Пасічник М.В. Використання ринкових механізмів у системі публічного менеджменту / М.В. Пасічник // Упр. сучас. містом. - № 1-12 (33-36). - 2009. - С. 51-59.
3. Пасічник М.В. Інструменти нового публічного менеджменту: шлях до нової моделі управління / М.В. Пасічник // Демократичне врядування: наука, освіта, практика: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 29 трав. 2009 р. - К.: НАДУ, 2009. - С. 167-169.
4. Пасічник М.В. Новий публічний менеджмент: використання ринкових механізмів у врядуванні / М.В. Пасічник // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 15-16 трав. 2009 р.; за заг. ред. С. М. Серьогіна. - Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2009. - С. 71-72.
5. Научно-технический прогресс: Словарь / Сост.: В.Г. Горохов, В.Ф. Халифов. - М.: Политиздат, 1987. - 366 с.
6. Економічна енциклопедія / за ред. С.В. Мочерного. - К.: Видавничий центр "Академія", 2000. - 864 с.
7. Андрійко О.Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин // Правова держава. - 1993. - Вип. 4. - С. 49–53.
8. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. - М.: Юрид. лит., 1987. - 249 с.
9. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник. - К.: Національна академія внутрішніх справ, 1999. - 702 с.
10. Юридический словарь / под ред. С.Н. Братуся. - М.: Государственное издательство юридической литературы, 1953. – 781 с.
11. Юридический словарь / Под ред. П.И. Кудрявцева. - М.: Государственное издательство юридической литературы, 1956. – Т. 1. – 687 с.
12. Популярна юридична енциклопедія / за ред. І.С. Чижа. - К.: Юрінком Інтер, 2003. - 527 с.
13. Словарь современных экономических и правовых терминов / Под ред. В.С. Кошенкова, В.Н. Шилова. - Мн.: Амафэя, 2002. -816 с.
14. Рубцов В.П. Державне управління та державні установи: навч. посіб. для дистанційного навчання / В.П. Рубцов, Н.І. Перинська; за ред. д-ра соціол. наук, проф. Ю.П. Сурміна.- К.: Університет "Україна", 2008.- 440 с.
15. ДСТУ ISO 9004-2001. Системи управління якістю. Настанови щодо поліпшення діяльності. - К.: Держстандарт України, 2001. - 44 с.

References.

1. Bardakov V.A. (2007), *Management organizations* [Management of organizations], Kharkiv, Ukraine.
2. Pasichnyk M.V.(2009), “The use of market mechanisms in the system of public management”, *Upr. suchas. Mistom*, vol 1-12 (33-36), pp. 51-59.
3. Pasichnyk M.V. (2009), “Tools for new public management: the path to a new management model”, *Demokratychnе vriaduvannia: nauka, osvita, praktyka* [Democratic governance: science, education, practice], Naukovo-praktychna konferentsiia za mizhnarodnoiu uchastiu Demokratychnе vriaduvannia: nauka, osvita, praktyka [International Conference on Democratic Governance: Science, Education, Practice], National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine, 2009, pp. 167–169.
4. Pasichnyk M.V. (2009), “New public management: using market mechanisms in governance”, *Rozvytok publichnoho administruvannia na zasadakh menedzhmentu: ievropejs'kyj kontekst* [Development of public administration on the basis of management: a European context], Materialy mizhnarodnoiu naukovo-praktychnoi konferentsii Rozvytok publichnoho administruvannia na zasadakh menedzhmentu [Materials of international scientific-practical conference Development of public administration on the basis of management], Dnipropetrovs'k regional institute for public administration, National academy for public administration under the President of Ukraine, Dnipropetrovs'k, Ukraine, 2009, pp. 71–72.
5. Horokhov V.H., Khalyfov V.F. (1987), *Nauchno-tekhnycheskyj prohress, Slovar'*, Moskva, Rossiia, pp. 366.
6. Mochernoho S.V. (2000), *Ekonomichna entsyklopediia*, Kyiv, Vydavnychyj tsentr “Akademiia”, Ukraine, pp. 864.
7. Andrijko O.F. (1993), “State control and tendencies of its development in the conditions of market relations”, *Pravova derzhava*, vol. 4, pp. 49–53.
8. Sorokyn V.D. (1987), *Problemy admynystratyvnoho protsessa* [Administrative issues], Yurydychna literature, Moskva, Rossiia, pp. 249.

9. Plishkin V.M. (1999), *Teoriia upravlinnia orhanamy vnutrishnikh sprav* [Theory governing internal organs of reference], Natsional'na akademiia vnutrishnikh sprav, Kyiv, Ukraine.
10. Bratusia S.N. (1953), *Yurydycheskyj slovar'*, Moskva, Rossiia, pp. 781.
11. Kudriavtseva P.Y. (1956), *Yurydycheskyj slovar'*, Moskva, Rossiia, pp. 687.
12. Chyzha I.S. (2003), *Populiarna iurydychna entsyklopediia*, Kyiv, Yurinkom Inter, Ukraine, pp. 527.
13. Koshenkova V.S., Shylova V.N. (2002), *Slovar' sovremennykh ekonomycheskykh y pravovykh terminov*, Mn., Amalfeia, pp. 816.
14. Rubtsov V.P. (2008), *Derzhavne upravlinnia ta derzhavni ustanovy* [Public administration and public institutions], Universytet "Ukraina", Kyiv, Ukraine.
15. DSTU ISO 9004-2001 (2001), *Systemy upravlinnia iakistiu. Nastanovy schodo polipshennia diial'nosti*, Kyiv, Derzhstandart Ukrainy.

Стаття надійшла до редакції 17.10.2019 р.