

А.В. Ємець,
заступник голови Миргородської РДА,
слухач ХарРІ НАДУ

Підвищення якості послуг органів виконавчої влади

Узагальнено підходи до визначення змісту та особливостей державно-управлінських послуг, розроблено пропозиції щодо підвищення їх якості.

Ключові слова: якість послуг, управління якістю, адміністративні послуги.

У демократичному суспільстві громадяни висувають усе більші вимоги до влади. Це змушує уряди орієнтувати свою діяльність на людину, на задоволення її потреб та інтересів. Сучасна держава не управляє суспільством, а надає йому послуги, при цьому громадяни є не прохачами у відносинах з органами влади, а споживачами адміністративних послуг. Отже, держава повинна орієнтуватися на потреби та очікування споживача, так само як це відбувається в приватному секторі. Більше того, сучасна публічна влада повинна працювати подібно підприємству з надання відповідних послуг споживачам – фізичним та юридичним особам.

Однією з цілей адміністративної реформи в Україні є формування системи управління, спрямованої на ефективне вирішення потреб і запитів людей. Така система має бути підконтрольною, прозорою, побудованою на наукових принципах. Запровадження інституту державних послуг повинно стати основним способом реалізації функцій держави. Районна державна адміністрація як найнижча ланка в цій системі має виступити в ролі надавача послуг.

У Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні, схвалений Указом Президента України від 20 лютого 2006 р. № 140/2006, відмічається, що зростаючі потреби людини і громадянина щодо забезпечення та реалізації конституційних прав і свобод сьогодні задовольняються не повною мірою – не досягнуто ефективного виконання державних завдань і функцій, залишається низькою якість управлінських

послуг, які надаються державними службовцями [2]. Однією з причин називається відсутність чітко регламентованих адміністративних процедур та національних стандартів надання таких послуг.

Усе це вимагає застосування в державному управлінні основ менеджменту. Спираючись на зарубіжний і вітчизняний досвід, можна впевнено сказати, що подальше системне вдосконалення діяльності органів влади можливе шляхом приведення їх систем управління відповідно до міжнародно-визнаних моделей, закладених у стандартах ISO серії 9001, у принципах загального управління якістю (TQM) та в моделях досконалості, зокрема ЄФУЯ. Питання оцінки і підвищення ефективності діяльності органів державного управління широко обговорюються в науковій літературі (наприклад, у роботах В. Дзюндзюка, В. Бакуменка, Н. Нижник, О. Білоруса), але результатами досліджень часто є лише методичні підходи, а не конкретно викладені рекомендації, які потрібні в практичній роботі [5].

Метою даної роботи є розкриття змісту поняття “послуга” та аналіз стану запровадження систем управління якістю в органах виконавчої влади.

Аналізуючи питання якості державної служби, було використано дослідження і публікації таких науковців, як Н. Мельтюхова, В. Сороко, В. Тимощук та ін. Серед методів підвищення ефективності надання державних послуг розглядається система управління якістю на основі стандарту ISO 9001:2001.

Деякі автори вважають, що послуги за ознаками можна класифікувати як публічні, державні, муніципальні (комунальні), адміністративні, управлінські, соціальні, громадські та ін. Однією з важливих проблем розуміння поняття “послуга” є відокремлення видів діяльності органів виконавчої влади від послуг, що ними надаються. Часто службовці розглядають усю свою діяльність як послуги, не аналізуючи, наскільки вона дійсно створює додаткову цінність для споживачів.

Послуги, що надаються державою та місцевим самоврядуванням, складають сферу публічних послуг. Державні послуги – це ті, що надаються

органами державної влади (як правило, лише виконавчої) та державними установами, організаціями, підприємствами. Муніципальні (комунальні) послуги надаються органами місцевого самоврядування та комунальними установами, організаціями, підприємствами.

За суб'єктом, який несе відповідальність за надання публічної послуги та джерелом її фінансування (видом бюджету), до державних послуг можна віднести також такі, що надаються органами місцевого самоврядування та недержавними установами, організаціями, підприємствами в порядку виконання делегованих державою повноважень, а до муніципальних послуг – ті, які надаються за рахунок місцевих бюджетів.

Принципова відмінність між публічними послугами та послугами приватного сектора полягає в тому, що приватний сектор намагається максимально розширити асортимент послуг, а номенклатура публічних послуг має ґрунтуватися на принципі – держава робить тільки те, що не може або не повинен робити приватний сектор.

Адміністративні послуги – це публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. Виокремлення адміністративних послуг необхідне для відмежування публічно-службової діяльності адміністративних органів від господарських відносин та для покращання якості надання адміністративних послуг.

Ідентифікувати діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування як надання адміністративних послуг можна завдяки ознакам, якими характеризуються адміністративні послуги:

1) адміністративна послуга надається за зверненням приватної фізичної або юридичної особи (далі – приватної особи). Контрольна діяльність (перевірки, ревізії, інспектування тощо) та інша дозвільно-розпорядча діяльність адміністративного органу не є адміністративними послугами;

2) надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації основних прав і свобод громадян. Найбільш типовими

зразками адміністративних послуг є різноманітна діяльність щодо проведення реєстрації, видачі дозволів, ліцензій тощо;

3) адміністративні послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень. Поняття “адміністративний орган” вживається не тільки в статутному значенні – такими є органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування, – а й у функціональному. Тобто органом може вважатися будь-який суб’єкт (у т.ч. установа, організація, підприємство незалежно від форми власності тощо), який на виконання закону чи в порядку делегування здійснює функції державного управління або місцевого самоврядування. Отримати конкретну адміністративну послугу можна, як правило, тільки в одному адміністративному органі. У цьому сенсі адміністративний орган володіє монополією на надання такої адміністративної послуги;

4) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має визначатися лише законом;

5) результатом адміністративної послуги в 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.

Отже, адміністративна послуга – це спрямована на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб’єктивних прав фізичної або юридичної особи публічно-службова діяльність адміністративного органу, яка здійснюється за заявою цієї особи.

Управлінська послуга є похідною від змісту функціональної діяльності державного органу по виробленню й реалізації державної політики стосовно регулювання певного сектора економіки чи соціального життя.

Одним із механізмів підвищення якості послуг (чи життя) є розробка систем менеджменту якості (СМЯ). Найбільш розповсюдженою

нормативною основою для створення таких систем є міжнародний стандарт ISO 9001:2001. Упровадження та сертифікація СМЯ згідно з цим стандартом у будь-яких організаціях приводить до підвищення ефективності та узгодженості робіт, раціональнішого використання ресурсів, фокусування уваги на споживачах і, як наслідок, до підвищення їх задоволеності.

Упровадження СМЯ на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2001 полягає у визначенні підходів до побудови системи управління якістю (СУЯ) в державних органах та органах місцевого самоврядування. СУЯ значною мірою вирішують проблему підвищення якості послуг, що надаються органом влади. Це пояснюється тим, що головною метою їх запровадження і є підвищення якості послуг.

Формування СУЯ передбачає визначення споживачів та переліку послуг, вивчення очікувань споживачів щодо якості послуг, прийняття та документальне оформлення зобов'язань органу влади перед споживачами щодо якості послуг (стандарти якості послуг), інформування споживачів (у т.ч. – потенційних) про зобов'язання щодо якості послуг, відстеження відповідності наданих споживачам послуг прийнятим зобов'язанням щодо їх якості; реєстрацію фактів невідповідності наданих послуг прийнятим зобов'язанням (включаючи скарги споживачів) із вжиттям заходів з їх усунення і, нарешті, оцінювання задоволеності споживачів якістю отриманих послуг.

Процеси системи управління якістю містять, зокрема, взаємодію зі споживачами: вивчення та аналіз очікувань усіх категорій споживачів (анкетування, опитування, у деяких випадках – індивідуальні вимоги тощо), обмін інформацією зі споживачами (поширення інформації про орган влади та його послуги, відповіді на звернення і скарги) та визначення потреби в розробці нових видів послуг.

СУЯ будується на комплексі певних стандартів – установлених нормативно-правовими актами вимог до обсягу, якості і умов надання

послуги. Стандарти містять перелік послуг, регламенти процесів надання послуги тощо.

Якщо в більшості країн ЄС стандарти публічних послуг функціонують вже давно, то в Україні сьогодні СУЯ запроваджено менше, ніж у десяти органах виконавчої влади. Зокрема, у Головному управлінні державної служби України та у виконкомах Комсомольської, Бердянської, Макіївської та ін. міських рад. Їх досвід показує, що відповідно до ISO установа повинна самостійно розробити стандарти своїх послуг. Відсутність типових стандартів послуг як для центральних, так і для місцевих органів виконавчої влади є своєрідним бар'єром і робить таке впровадження СУЯ умовно придатним.

До того моменту, поки в законодавчому полі не буде визначено поняття “державна послуга”, не вбачається можливим розробити стандарти на рівні нормативно-правового документа.

Практичні аспекти реформування державної служби висвітлено в Програмі розвитку державної служби на 2005 – 2010 рр. у частині мети реформування, передбачають підвищення ефективності виконання державною службою завдань і функцій держави. Зокрема, вказується на необхідності визначення та запровадження стандартів професійної діяльності державних службовців на засадах стратегічного планування діяльності державних органів з орієнтацією на надання державних послуг. Цією ж Програмою передбачено, що надання послуг державними службовцями стане складовою їх професійної діяльності, що потребуватиме здійснення таких заходів: визначення груп споживачів послуг і складення переліків послуг, які їм надаються; встановлення порядку і регламенту надання послуг, визначення критеріїв оцінки їх якості, міри відповідальності державних службовців; заохочення за досягнення ними високих результатів у роботі; вивчення доцільності передачі права надання окремих послуг бюджетним установам та організаціям.

Указом Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 березня 2005 р. “Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади” від 15 квітня 2005 р. № 658 передбачено проведення функціонального обстеження центральних органів виконавчої влади. Одним з результатів такого обстеження має стати реєстр державних послуг [1].

Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614 “Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади”, по суті, стала початком запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади [3]. Наказом Головного управління державної служби України від 29 липня 2005 р. № 189 затверджено Порядок проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади. У ньому визначено терміни, місяця органу виконавчої влади, цілі діяльності, завдання, функції. Передбачено проведення класифікації функцій органу виконавчої влади за типологічними групами. Ця класифікація повинна враховувати типологічні групи кожної з функцій органу виконавчої влади, визначених нормативно-правовими актами, їх опис, результати виконання та споживачів [4].

На жаль, на сьогодні таких нормативно-правових актів немає, а існуюча законодавча база України не визначає державну службу як інститут надання послуг, що в комплексі з відсутністю стандартів державних послуг призводить до недостатньо ефективної діяльності державних органів виконавчої влади.

Усе вищезазначене дозволяє зробити такі висновки.

1. Упровадження систем управління якістю в органах державної влади є одним з ефективних засобів підвищення результативності їх діяльності.

2. Місцеві органи виконавчої влади надають споживачам адміністративні послуги, характерними рисами яких є наявність звершення фізичної або юридичної особи, забезпечення умов для реалізації основних

прав і свобод громадян, реалізація владних повноважень, законодавче забезпечення, наявність адміністративного акта.

3. Для впровадження ефективних механізмів підвищення якості державних послуг необхідно законодавчо визначити термін “державна послуга”, а також розробити типові стандарти послуг органів виконавчої влади.

Подальші дослідження доцільно вести в напрямку розробки підходів до формування стандартів послуг органів виконавчої влади.

Список використаних джерел

1. Укази Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України” від 14 березня 2005 р.; “Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади” від 15 квітня 2005 р. // www.rada.gov.ua
2. Указ Президента України “Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні” від 20 лютого 2006 р. №140/2006 // www.rada.gov.ua
3. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади” № 614 від 11 травня 2006 р. // www.rada.gov.ua
4. Наказ Головного управління держслужби України від 29 липня 2005 р. “Про затвердження порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади” № 129 // www.rada.gov.ua
5. *Мельтюхова Н.М.* та ін. Методичні рекомендації з оцінки та підвищення ефективності діяльності місцевих державних адміністрацій. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006.
6. *Сороко В.* Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців // Вісник державної служби України. – 2004. – № 3. – С. 11–19.
7. *Тимошук В.П., Кірмач А.В.* Оцінка якості адміністративних послуг. – К.: Факт, 2005. – 88 с.

Yemets A.V. Increasing of the quality of Power Authorities services.

The article reveals approaches to definition of substance and peculiarity of the state – management services. The propositions to increasing its quality are elaborated.

Key words: quality of services, quality management, administrative services.

Емец А.В. Повышение качества услуг органов исполнительной власти.

Обобщены подходы к определению содержания и особенностей государственно-управленческих услуг, разработаны предложения относительно повышения их качества.

Ключевые слова: качество услуг, управления качеством, административные услуги.