

О.Г. Циганов,

кандидат технічних наук, доцент

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ СФЕРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

На основі аналізу наукової та спеціальної літератури, а також результатів громадського моніторингу розкрито основні перешкоди, що стоять на шляху отримання споживачами якісних та доступних адміністративних послуг, у тому числі у сфері правоохоронної діяльності. Визначено основні завдання публічної влади України щодо розвитку сфери надання адміністративних послуг як один зі стратегічних пріоритетів у подоланні системної кризи в державному управлінні. Сформульовано державну політику у сфері якості надання адміністративних послуг в Україні.

Ключові слова: реформування державного управління, адміністративні послуги, органи публічної влади, споживачі адміністративних послуг, якість надання адміністративних послуг, державна політика у сфері якості надання адміністративних послуг.

На основе анализа научной и специальной литературы, а также результатов общественного мониторинга раскрыты основные препятствия, стоящие на пути получения потребителями качественных и доступных административных услуг, в том числе в сфере правоохранительной деятельности. Определены основные задачи публичной власти Украины по развитию сферы предоставления административных услуг как одного из стратегических приоритетов в преодолении системного кризиса в государственном управлении. Сформулировано государственную политику в области качества административных услуг в Украине.

Ключевые слова: реформирование государственного управления, административные услуги, органы публичной власти, потребители административных услуг, качество предоставления административных услуг, государственная политика в области качества предоставления административных услуг.

On the basis of the analysis of scientific and special literature, as well as the results of public monitoring the basic obstacles standing in the way of obtaining a quality and affordable administrative services, including the field of law enforcement are considered. The main tasks of public authorities of Ukraine on the development of the sphere of provision of administrative services as one of the strategic priorities in overcoming the system crisis in public administration are defined. State policy in the field of the quality of administrative services in Ukraine is formulated.

Keywords: public management reform, administrative services, public authorities, consumers of administrative services, the quality of administrative services, the state policy in the field of quality of administrative services.

У сучасному світі на межі XX – XXI століть спостерігаються тенденції нового розуміння призначення держави, її функцій, а також взаємовідносин публічної влади й громадянського суспільства. Як наслідок цього, у багатьох зарубіжних

країнах (поза залежністю від ступеня їх соціально-економічного розвитку) виникла необхідність здійснення широкомасштабних реформ, спрямованих на перетворення систем державного управління.

Рушійними мотивами більшості адміністративних реформ у цих країнах було усвідомлення необхідності вирішення одного (або декількох) із таких комплексних завдань: підвищення ефективності діяльності системи державних органів; перетворення держави у відповідального працедавця, здатного повернути на державну службу достатню кількість службовців потрібної кваліфікації й водночас ефективно контролювати витрати на їх утримання; підвищення довіри до держави з боку населення та приватних осіб [1, с. 7].

В Україні з набуттям нею незалежності також започатковувалося становлення нової моделі державного управління, в якій пріоритет надавався би ідеям громадянського суспільства та демократичної, соціальної й правової держави. Адже будь-яка політика, структура або процес управління, які спрямовані на демократичну трансформацію національної економіки, втрачають свій сенс, якщо їм бракує людського виміру, орієнтованого на врахування приватних потреб та інтересів людини, їх гармонізацію із загальними (публічними) потребами та інтересами суспільства.

Водночас наша країна на сьогодні перебуває в надзвичайних обставинах, переживаючи глибоку політичну та економічну кризу, до якої призвело зволікання з проведенням необхідних реформ протягом 25 років незалежності. Наслідки такого зволікання з системними широкомасштабними реформами в усіх сферах державного управління стали катастрофічними для нашої країни та кожного її громадянина.

Так, на початку 90-х років ХХ століття із проголошенням самостійного державного розвитку і переходом економіки до ринкових відносин Україна за своїм економічним потенціалом і, головне, готовністю населення до здійснення реформ, могла зайняти провідне місце серед країн Європи. Але тодішні “реформатори” зосередили всі свої зусилля на зміні форм власності, тоді як руйнувалося все, що було створено минулими поколіннями наших співвітчизників. Виникла певна диспропорція між ідеями демократії й реальним утіленням їх у життя, а також в організації та практичній діяльності апарату державного управління. Втім, як свідчить досвід розвинених країн, у сучасному світі позитивні соціальні результати може дати лише органічне поєднання реальної демократії й ефективного та якісного публічного управління.

На сьогодні Уряд України, що розпочав свою діяльність у квітні 2016 року, ставить перед собою мету – забезпечити зростання рівня життя громадян і підвищення його якості завдяки сталому економічному розвитку. Передумови її досягнення урядовці бачать у забезпеченні національної безпеки, макроекономічної стабільності, створенні сприятливого бізнес-клімату.

До одного з найважливіших стратегічних пріоритетів, які Уряд планує реалізувати у найближчій перспективі, належить підвищення якості державного управління та державних послуг, що, на думку керівництва виконавчої влади, має відновити довіру громадян до своєї держави, а бізнесу дозволить ефективно працювати, створювати робочі місця та зростати. При цьому, побудова якісного державного управління та надання якісних державних послуг потребують підґрунтя у вигляді верховенства права та здатності ефективно протидіяти корупції.

Надання адміністративних послуг – це та сфера діяльності органів публічної влади та їх посадових осіб, з якою найчастіше стикається кожен громадянин країни. Тому громадськість зацікавлена в якісній, зручній та прозорій процедурі

їх отримання, а також системі оплати за їх надання. Однак існуюча ситуація в Україні щодо надання адміністративних послуг характеризується низькою доступністю, непрозорістю, закритістю для суб'єктів звернення за їх наданням та потребує негайного реформування.

І хоча в останні роки питання впорядкування системи надання адміністративних послуг набуло актуальності на вищому державному рівні (видані численні нормативні та розпорядчі документи вищих органів влади, проведено ряд організаційних заходів із цього питання), на сьогодні діяльність з надання адміністративних послуг, у тому числі у правоохоронній сфері, залишається неефективною, якість цієї діяльності не відповідає інтересам і прагненням суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг.

Також однією з вимог Європейського Союзу до України, для якої євроінтеграція є стратегічним напрямом, виступає вжиття необхідних заходів із вдосконалення процедур надання адміністративних послуг. Такі завдання перед нашою державою ставилися ще з 2002 року, однак й до сьогодні не вдалося реалізувати їх у повному обсязі.

Крім того, навіть з ухваленням 6 вересня 2012 року Закону України “Про адміністративні послуги”, який визначив правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг, на сьогодні організація правового регулювання відносин у цій сфері здійснюється безсистемно, й у ньому залишається багато прогалин, насамперед, у частині регламентації процедури надання таких послуг, визначення їх платності (безоплатності), встановлення конкретних розмірів плати за їх надання тощо.

За даними соціологічного дослідження, яке було проведено у 2014 році фахівцями Харківського інституту соціальних досліджень, більшість респондентів, які отримували адміністративні послуги в системі МВС України (60,6 %), визнають систему надання таких послуг тією чи іншою мірою ефективною. Водночас кожний третій опитаний (33,9 %) вважає, що ця система працює неефективно. До факторів, що перешкоджають отриманню таких послуг, респонденти віднесли: довжелезні (потрійні, подвійні) черги – 37,7 %; відсутність побутових зручностей у зоні очікування – 27,9 %; складність та заплутаність процедур з надання адміністративних послуг – 27,8 %; важко знайти достовірну, оновлену інформацію про процедуру, платежі, контакти фахівців – 20,7 %; відсутність “єдиного вікна” – 18,5 %; багато різноманітних платежів – 14,7 %; труднощі з отриманням консультації – 14,7 %; незручний графік роботи – 13,3 %; висока вартість послуг – 10,4 %; відсутність доступної інформації про послуги – 8 %; інші перешкоди – 30,9 % [2, с. 87–92].

Більшість із зазначених вище перешкод на шляху отримання споживачами якісних та доступних адміністративних послуг складно усунути без зміни відповідного законодавства. Водночас багато із зазначених проблем можуть вирішуватися за рахунок оптимального використання ресурсів кожного конкретного суб'єкта надання адміністративних послуг, належного виконання покладених на уповноважених осіб посадових обов'язків, підтримання на високому рівні службової дисципліни та проявлення розумної ініціативи з боку керівників органів публічної влади усіх рівнів.

На думку респондентів, серед першочергових завдань для покращення роботи з надання адміністративних послуг у системі МВС України слід виділити: створення комфортних умов у зонах очікування (27,2 %); полегшення доступу до інформації про процедури, платежі, контакти спеціалістів (26,7 %); створення “єдиного” вікна для отримання послуг (20,9 %); збільшення кількості обслуговуючого персоналу (19,9 %); створення можливості отримання консультацій через мережу Інтернет

(19 %); створення можливості попереднього запису на прийом (17,9 %); можливість отримання консультацій телефоном (16,1 %) та ін. При цьому, більшість респондентів вважає, що причиною неефективної роботи суб'єктів надання адміністративних послуг у системі МВС України є недостатня організація роботи, а не персонал. Саме тому підвищення кваліфікації працівників (9,5 %) та збільшення санкцій за отримання неправомірної вигоди (7,7 %) не визнаються більшістю опитаних дієвими методами поліпшення ситуації у цій сфері діяльності [2, с. 93].

ДСТУ ISO 9000-2015 “Системи управління якістю. Основні положення та словник” визначає політику у сфері якості як основні напрями та завдання організації, пов'язані з якістю, котрі офіційно сформульовані найвищим керівництвом, тобто особою чи групою осіб, яка спрямовує та контролює діяльність організації на найвищому рівні [3].

Політика держави у сфері якості надаваних послуг визначається рядом нормативно-правових актів, серед яких центральне місце займає розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції, процесів та послуг” від 17 серпня 2002 р. № 447-р. Згідно з Концепцією державна політика у сфері управління якістю продукції, процесів та послуг спрямована на підтримку зусиль підприємств та організацій у задоволенні потреб споживачів шляхом поліпшення якості та конкурентоспроможності продукції (в тому числі послуг), розвитку і впровадження методів управління якістю [4].

Державна політика у сфері управління якістю повинна виходити з оптимального поєднання інтересів держави і товаровиробників (надавачів послуг) щодо випуску якісної та конкурентоспроможної продукції (послуг).

Водночас державна політика у сфері управління якістю має ґрунтуватися на принципах всеохоплюючого управління якістю, основний зміст яких розкрито у ДСТУ ISO 9000-2015, що описує основні положення систем управління якістю¹ та визначає термінологію для зазначених систем [3].

Можна виділити такі принципи управління якістю.

- *Орієнтація на споживача* – управління якістю надання правоохоронних послуг спрямоване на виконання вимог споживачів цих послуг і на прагнення до перевищення їхніх очікувань, оскільки найкращі результати досягаються тоді, коли правоохоронний орган, що надає відповідні послуги, завойовує і зберігає довіру своїх споживачів та інших зацікавлених сторін. Розуміння поточних і майбутніх потреб споживачів та інших зацікавлених сторін сприяє досягненню правоохоронним органом високої ефективності діяльності.

- *Лідерство* – керівники всіх рівнів управління правоохоронного органу забезпечують єдність мети та напрямів діяльності цього органу, а також створюють такі внутрішньо організаційні умови, в яких персонал правоохоронного органу взаємодіє для досягнення своїх цілей у сфері якості. Зазначене дозволяє правоохоронному органу забезпечити узгодженість його стратегій, політик, процесів і ресурсів для досягнення визначених цілей у сфері якості.

- *Залучення працівників (персоналу)* – компетентні, наділені повноваженнями та взаємодіючі працівники на всіх рівнях управління правоохоронного органу підвищують його можливості по досягненню визначених цілей у сфері якості.

¹ Під системою управління якістю слід розуміти частину системи управління організацією, яка спрямована на досягнення результатів діяльності відповідно до цілей у сфері якості й на задоволення потреб, очікувань або вимог суб'єктів звернень (споживачів) та інших зацікавлених сторін [5, с. 14].

- *Процесний підхід* – послідовні й прогнозовані цілі досягаються більш ефективно і результативно, коли діяльність правоохоронного органу усвідомлюється та управляється як взаємопов'язані процеси.

- *Системний підхід* – визначення й розуміння взаємопов'язаних процесів та управління ними як узгодженою системою сприяє персоналу правоохоронного органу в результативнішому та ефективнішому досягненні поставлених цілей.

- *Постійне вдосконалення* – незмінною метою правоохоронного органу та його керівництва слід вважати постійне навчання персоналу цього органу, впровадження інновацій та вдосконалення службової діяльності.

- *Прийняття рішень на підставі фактичних даних* – аналіз даних та інформації зумовлює більший ступінь об'єктивності та впевненості в прийнятих рішеннях. Тому ефективні рішення приймають на підставі аналізу фактичних даних та інформації, що стосуються діяльності відповідного правоохоронного органу.

- *Розвиток партнерських стосунків із населенням та іншими організаціями* – правоохоронний орган та організації, що з ним взаємодіють, а також населення території обслуговування є взаємозалежними, а тому взаємовигідні стосунки підвищують ефективність діяльності взаємодіючих сторін.

Зауважимо, що наведені принципи – це основні ознаки ефективності державного управління у сфері надання послуг.

Водночас, як зазначалося в Програмі запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614, в основу організації державного управління у сфері надання послуг покладені принципи верховенства права, підзвітності органів виконавчої влади, консенсусу, прозорості та ефективності прийняття ними рішень. При цьому забезпечується задоволення інтересів усіх учасників прийняття управлінських рішень та протидії проявам корупції [6].

У Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції, процесів та послуг, затвердженій розпорядженням Уряду України від 17 серпня 2002 р. № 447-р, наголошується, що впровадження систем управління якістю, інших систем управління та забезпечення якості, що довели свою ефективність, є дієвим інструментом розв'язання проблем поліпшення якості та забезпечення конкурентоспроможності продукції (послуг). Тому організаційні заходи державного регулювання у сфері управління якістю повинні спрямовуватися на:

- створення умов для впровадження систем управління якістю;
- залучення органів державного управління і громадських організацій до діяльності із забезпечення якості та конкурентоспроможності продукції (послуг);
- поширення досвіду підприємств та організацій, що досягли найвищих результатів у сфері управління якістю;
- пропагування заходів із забезпечення якості та підвищення інформованості населення щодо них [7].

Цілком очевидно, що надання публічних послуг є одним з основних видів взаємодії органів публічної влади з приватними особами, у ході якої здійснюється велика частина проваджень, що спрямована на вирішення справ щодо відносин так званого позитивного, тобто неюрисдикційного, характеру, що виникають у ході виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів.

Якщо ж розглядати адміністративно-процедурну діяльність органів публічної влади взагалі як сукупність правових форм управлінської діяльності цих органів та їх посадових осіб, то до основних принципів цієї діяльності слід віднести такі:

- *принцип верховенства права* – пріоритет прав та свобод людини та громадянина, справедливість і гуманізм у діяльності правоохоронних органів;
- *принцип законності* – правоохоронні органи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- *принцип правової рівності (недискримінації)* ґрунтується на конституційному положенні щодо рівноправності громадян перед законом; цей принцип означає, що вимоги закону поширюються на всі без винятку державні органи, об'єднання громадян і посадових осіб, які беруть участь в адміністративно-процесуальній діяльності; також він передбачає, що подібні справи не будуть розглядатися по-різному, крім випадків, коли наявні об'єктивно зумовлені обставини для такої диференціації;
- *принцип публічності (відкритості, прозорості)* – доступність для громадян інформації про діяльність та рішення правоохоронних органів (якщо вона не носить характеру інформації з обмеженим доступом), а також іншої публічної інформації, яка знаходиться в зазначених органах, у порядку та відповідно до вимог, визначених законом;
- *принцип ефективності* – правоохоронний орган має застосовувати найпростіші законні засоби для досягнення необхідного результату і діяти своєчасно; крім того, адміністративна процедура не повинна бути надмірно формалізованою;
- *принцип підконтрольності (або гарантованого правового захисту)* – діяльність правоохоронних органів підлягає обов'язковому внутрішньому та зовнішньому контролю, насамперед, з боку інших органів влади; передбачається право приватних осіб оскаржувати рішення, дії та бездіяльність посадових осіб правоохоронного органу як в адміністративному порядку, так і в суді (або іншому незалежному органі);
- *принцип обґрунтованості* – забезпечення приватній особі можливості надавати правоохоронному органу необхідні факти та аргументи у справі, тобто надання приватній особі права бути вислуханою по справі, права на обґрунтування своєї позиції [8, с. 32–36].

Оскільки входження України до європейського політичного, інформаційного, економічного, правового, адміністративного просторів визначено стратегічним пріоритетом зовнішньої політики нашої держави, актуальними для нас слід також уважати принципи адміністративної процедури, які виділяються в європейському адміністративному праві, як-от:

- *можливість скасування (або відкликання) незаконного адміністративного акта* та відповідність цього принципу вимогам неприпустимості негативного впливу на права громадян, реалізація яких була визнана або підтримана таким актом;
- *принцип пропорційності* – в реалізації повноважень установ та організацій мають використовуватися такі засоби, які відповідають цілям отримання відповідного результату та які не повинні виходити за межі необхідного для досягнення поставленого завдання (мети);
- *юридична визначеність* – всі суб'єкти права повинні керуватися у своїх діях правовими приписами (нормами); спеціальними випадками застосування цього принципу є захист законних очікувань, заборона зворотної дії норм, що встановлюють покарання, вимога до держави, установ та організацій діяти добросовісно та з повагою до наданих прав і т. ін.;
- *право на захист* – запозичений з французької мови термін, який означає право на захист, а також несе змістовне навантаження концепцій природної спра-

ведливості, чесності та, відповідно, американської концепції належної юридичної процедури;

- *принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина* – відповідно до положень Європейської Конвенції з прав людини та їх тлумачення Європейським судом з прав людини, усталених конституційних традицій країн-членів ЄС, а також положень права ЄС у цілому (включаючи проект Конституції ЄС);

- *принцип субсидіарності* – рішення повинні прийматися на найнижчих рівнях організації, забезпечувати ефективність запропонованих заходів, що, у свою чергу, призводить до деволюції (передачі) владних повноважень у середині ЄС з наднаціонального на національний рівень;

- *принцип належного управління* – містить у собі поєднання вимог щодо справедливого розгляду та використання найкращого досвіду (методів) в управлінні, а також запровадження інституту омбудсмена для розгляду скарг про факти неналежного урядування (управління), що були в діяльності установ та організацій ЄС [9, с. 129–131].

Також зауважимо, що у травні 2004 року Європейською Комісією ухвалено “Білу книгу про послуги, що становлять суспільний інтерес”, в якій визначається роль ЄС щодо сприяння наданню високоякісних та доступних послуг, а також забезпечення ними усіх громадян ЄС, які цього потребують. У цьому документі, зокрема, визначено, що політика ЄС у сфері надання послуг, що становлять суспільний інтерес, повинна ґрунтуватися на таких принципах:

- *партнерство між органами державної влади та громадянами в питанні контролю за якістю послуг;*

- *збереження конкурентного середовища при наданні державних послуг;*

- *забезпечення загального доступу на єдиних засадах;*

- *забезпечення високого рівня якості та безпеки;*

- *дотримання прав споживачів у контексті прав людини;*

- *моніторинг та оцінка продуктивності й ефективності;*

- *визнання та повага до розмаїття послуг і ситуацій;*

- *прозорість надання державних послуг;*

- *гарантія правової визначеності* [10].

Таким чином, у питанні практичних заходів щодо забезпечення розвитку системи надання адміністративних послуг, у тому числі у сфері правоохоронної діяльності, необхідно спиратися на розроблені сучасною теорією та практикою принципи всеохоплюючого управління якістю, принципи адміністративно-процедурної діяльності органів публічної влади, принципи адміністративної процедури, які виділяються в європейському адміністративному праві, а також на принципи, на яких ґрунтується політика ЄС у сфері надання послуг, що становлять суспільний інтерес. Зазначені принципи – це основні ознаки ефективності державного управління у сфері надання адміністративних послуг.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Административная реформа в России : научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 352 с.

2. Адміністративні послуги ДМС та МВС : Аналіз правових засад надання, результати соціологічного дослідження та громадського моніторингу якості їх отримання споживачами : науково-практичне видання / Під заг. ред. Ю.Л. Белоусова, В.К. Батчаєва. – К. : Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів, 2014. – 132 с.

3. ДСТУ ISO 9000:2015; (ISO9000:2015, IDT) Основні положення та словник термінів. [Текст]. – На заміну ДСТУ ISO 9000:2015 (прийнятого методом підтвердження) ; чинний від 2016-07-01. – Видання офіційне. – К. : ДП “УкрНДНЦ”, 2016. – 44 с.

4. Про затвердження Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції, процесів та послуг : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 447-р // Офіційний вісник України. – 2002. – № 34 – Ст. 1620.

5. Методичні рекомендації щодо застосування державних стандартів з питань систем управління якістю у МВС України : Методичні рекомендації / І.П. Голосніченко, О.Г. Циганов ; за ред. О.Н. Ярмиша. – К. : ДНДІ МВС України, 2008. – 24 с.

6. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 20. – Ст. 1435 (втратила чинність на підставі Постанови КМ № 704 від 22.06.2011).

7. Про затвердження Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції, процесів та послуг : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 447-р // Офіційний вісник України. – 2002. – № 34 – Ст. 1620.

8. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

9. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх джерела / А.А. Пухтецька // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць / редкол. : С.В. Ківалов (гол. ред.) та ін. – Одеса : Одеська національна юридична академія, 2007. – Вип. 35. – С. 128–132.

10. Single market for services (White Paper on Services of General Interest, “Services Directive) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_services/index_en.htm.

Отримано 25.11.2016