

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ (ПУБЛІЧНИХ) ПОСЛУГ

Анотація. У статті розглядаються актуальні питання підвищення якості послуг, що надаються громадянам органами державної влади та органами місцевого самоврядування. На засадах аналізу нормативно-правових актів, кращих вітчизняних практик визначаються пріоритетні напрями реалізації державної політики щодо удосконалення якості адміністративних (публічних) послуг, як один з ключових напрямів реалізації адміністративної реформи в Україні.

Ключові слова: державне управління, державні службовці, органи місцевого самоврядування, послуги (адміністративні, муніципальні, публічні), адміністративна реформа.

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы повышения качества услуг, предоставляемых гражданам органами государственной власти и органами местного самоуправления. На основе анализа нормативно-правовых актов, лучших отечественных практик определяются приоритетные направления реализации государственной политики по совершенствованию качества административных (публичных) услуг, как одно из ключевых направлений реализации административной реформы в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, государственные служащие, органы местного самоуправления, услуги (административные, муниципальные, публичные), административная реформа.

Summary. The article deals with issues of improving the quality of services provided to citizens by state and local self-government bodies. On the basis of analysis of regulations, best native practices the priority lines of state policy concerning the improvement of the quality of administrative (public) services, as one of the key areas of administrative reform in Ukraine are determined.

Key words: public administration, civil servants, local self-government bodies, services (administrative, municipal, public), public administration reform.

Постановка проблеми. У контексті реалізації адміністративної реформи, розпочатої у 2010 році Президентом України, пріоритетного значення набувають питання підвищення якості послуг, які надаються громадянам органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Система надання адміністративних (публічних) послуг, яка функціонує нині в Україні, не повною мірою задовольняє потреби громадян. На сьогодні комплексно не забезпечується впровадження в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування нових інформаційних технологій, що мають сприяти покращенню якості адміністративних (публічних) послуг.

Таким чином, одним з пріоритетних напрямів модернізації державної служби та реалізації адміністративної реформи в Україні можна визначити питання удосконалення якості надання громадянам адміністративних (публічних) послуг,

зокрема шляхом підвищення кваліфікації та створення належних умов для безперервного професійного навчання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, узагальнення та поширення кращих вітчизняних практик щодо різних аспектів надання адміністративних (публічних) послуг, а також розробку й впровадження у вітчизняну практику відповідних наукових розробок з цього питання.

Аналіз наукового доробку. В останні роки питанням адміністративних (публічних) послуг приділяється значна увага. Так, серед науковців, що досліджували різні аспекти зазначеного питання, слід виділити В. Гусева, І. Коліушка, М. Лесечка, Ф. Лютенса, Л. Пала, В. Сороко, В. Тимощука, Г. Фоксола, А. Чемериса та ін. Проте, сьогодні, в контексті реалізації адміністративної реформи, це питання потребує подальших розробок та досліджень з урахуванням кращих вітчизняних і зарубіжних

практик, зокрема щодо нормативно-правового забезпечення реформування процесу надання адміністративних (публічних) послуг, адаптації зарубіжного досвіду щодо підвищення якості надання адміністративних (публічних) послуг у вітчизняну систему державного управління тощо.

Метою статті є вивчення актуальних питань покращення якості послуг, які надаються громадянам органами державної влади та органами місцевого самоврядування, зокрема в контексті реалізації адміністративної реформи в Україні та визначення правових інструментів удосконалення якості адміністративних (публічних) послуг.

Виклад основного матеріалу. Поняття «послуги» виражає певну категорію, яка вказує на взаємодію між суб'єктами, що пропонують і надають певні блага, представлені у формі діяльності й спрямовані на задоволення потреб населення, та суб'єктами споживання цих благ. Послуги, на відміну від товарів чи фінансів, неможливо виміряти або накопичити [1]. Відтак, послуги безпосередньо відокремлені від матеріального виробництва й мають корисний ефект споживчих вартостей, відповідно до задоволення потреб населення.

У науковій літературі виділяють декілька видів послуг, що надаються населенню відповідно до його потреб і професійних сфер: медичні, освітні, комунальні, побутові, культурно-просвітницькі, господарчі, транспортні, виховні, правові, у сферах управління, у сферах довілля, соціального захисту, персональні послуги тощо. За ознаками суб'єкта надання послуг виділяють державні (управлінські), муніципальні та адміністративні (публічні) послуги. Як зазначають сучасні вітчизняні науковці, «послуги, що надаються громадянам», перш за все необхідно досліджувати в аспекті державних послуг, що надаються безпосередньо органами державної влади, структурами державного апарату і, будучи пов'язані з їхньою діяльністю, можуть бути віднесені до управлінських послуг суспільству з боку держави, а також як сприяння розвитку держави й створення відповідних умов для їх надання [2]. Окремо необхідно виділяти послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами (муніципальні послуги), які відрізняються від державних тим, що пов'язані з вирішенням питань і задоволенням потреб, які перебувають у площині безпосередньо муніципального підпорядкування [3]. Важливою в сучасному суспільстві є потреба юридичного оформлення, реєстрації й супроводу діяльності нових організацій, рухів, груп; видача дозволів, сертифікатів, посвідчень тощо, тобто забезпечення реалізації конституційних прав і законних інтересів громадян. Така потреба реалізується за допомогою адміністративних (публічних) послуг, які безпосередньо пов'язані з діяльністю й реалізацією владних повноважень адміністративними органами.

Функціональна спрямованість і перелік усіх видів послуг залежить від відповідного нормативно-правового закріплення. Потребують законодавчого

врегулювання також будь-які відносини, у тому числі й соціальні, між постачальниками й споживачами послуг, що визначаються попитом і ринком: розмежування сфери компетенції державних органів, органів місцевого самоврядування, комунальних установ і організацій, приватного й громадського сектора щодо надання послуг населенню, а також визначення їх переліку й класифікації.

До факторів, які суттєво впливають на якість надання адміністративних (публічних) послуг слід віднести: рівень професіоналізму, володіння суб'єктом надання послуг (індивідуальним або груповим) належними, передусім управлінськими, юридичними, комунікативними знаннями й компетенціями; ефективність діючої системи державного управління і державної служби, ступінь довіри суспільства до влади та державних органів, їх відкритість і співпраця з громадськістю, передусім у напрямі вироблення державно-управлінських рішень та механізмів контролю за їх виконанням, тобто фактично якість надання адміністративних (публічних) послуг визначається внутрішньою політикою держави і рівнем її демократичності. Забезпечення якісного розвитку зазначених факторів, на нашу думку, можливе перш за все за наступних умов: створення електронного реєстру з переліком визначених державних послуг, їх регламентації відповідно до потреб громадян, чітко визначених правил та умов надання, а також налагодження зворотного зв'язку щодо оцінки рівня задоволення населенням відповідними результатами та якістю надання послуг. Якість надання адміністративних (публічних) послуг має оцінюватися за наступними критеріями [4]: формулювання і законодавча регламентація переліку і стандартів послуг; визначеність суб'єктів надання послуг; законність, відповідальність і професіоналізм визначених суб'єктів надання послуг; інформаційна відкритість щодо переліку і правил надання послуг; ресурсне забезпечення процесу надання послуг, їх ефективне використання.

Такі підходи до визначення адміністративних (публічних) послуг, розуміння процесу їх надання та якісного оновлення, критеріїв оцінювання тощо потребують перш за все реформування на законодавчому рівні. Це завдання особливо актуалізується з урахуванням доручення Президента України «Щодо забезпечення вдосконалення порядку надання адміністративних послуг, підвищення їх якості, створення сприятливих і доступних умов для реалізації фізичними і юридичними особами прав на одержання таких послуг». Основним завданням реформування виступає зміна відношення суб'єктів надання адміністративних (публічних) послуг до громадян, формування їх взаємодії на принципах зручності, результативності, рівності, доступності та інформаційної відкритості тощо. Важливим кроком у популяризації такого завдання щодо відкритості влади, забезпечення ефективної взаємодії з громадянами та удосконалення якості державних (публічних) послуг є проведення

Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація» [5], який було започатковано Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 933.

Проведення конкурсу та підстави для визначення переможців регулюються такими нормативними актами:

- постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 933 «Про проведення Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація»;

- методичні рекомендації щодо організації та проведення Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація» (рішення Кабінету Міністрів України від 05.10.2010 р.);

- методичні рекомендації щодо організації роботи експертних груп для перевірки наведених в анкетах учасників Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація» відомостей (наказ Голодержслужби від 8.12.2010 р. № 313);

- методика попереднього оцінювання анкети учасника Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація» (наказ Голодержслужби від 31.01.2011 р. № 27);

- методика попереднього оцінювання анкети споживача послуг, що надає орган виконавчої влади – учасник Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація» (наказ Голодержслужби від 31.01.2011 р. № 27).

Конкурс проводиться у чотирьох номінаціях, а саме:

- центральні органи виконавчої влади;
- територіальні органи центральних органів виконавчої влади;

- Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації;

- районні, районні у м. Києві та Севастополі державні адміністрації.

Завданнями конкурсу є [6]: налагодження ефективних взаємовідносин органів влади усіх рівнів з громадянами, сприяння реалізації конституційних прав і свобод громадян в отриманні якісних та своєчасних адміністративних послуг, спрямування органів виконавчої влади на створення єдиного «електронного вікна» надання послуг.

У рамках проведення конкурсу діяльність органів виконавчої влади оцінюється за низкою ключових для розбудови інституціональної спроможності та аналізу стану виконання законодавства критеріїв:

- умови перебування, у тому числі створення безперешкодного середовища та вільний доступ до приміщення адміністративної будівлі (громадської приймальні) у години прийому;

- організація процесу надання адміністративних послуг, у тому числі затвердження стандартів та регламентів їх надання, запровадження технологій прийому громадян «за єдиною заявою», функціонування дозвільного

центру та контроль за додержанням процедури надання адміністративних послуг;

- відкритість, у тому числі організація роботи зі зверненнями громадян та забезпечення доступу до публічної інформації, функціонування громадської приймальні, висвітлення інформації про діяльність та вивчення громадської думки;

- прозорість, управління персоналом та запобігання проявам корупції, у тому числі публічна звітність про діяльність, проведення навчань і підвищення кваліфікації працівників, реалізація заходів щодо запобігання та протидії корупції;

- впровадження елементів електронного урядування, у тому числі функціонування офіційного веб-сайту та його відповідність нормативним вимогам, використання інформаційних технологій для консультування та роботи зі зверненнями громадян.

Слід зазначити, що проведення такого конкурсу є особливо важливим на етапі реалізації завдань реформування державного управління та державної служби, визначених Національним планом дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», затвердженого Указом Президента України від 27.04.2011 № 504/2011 [7], зокрема в аспекті визначення першочергових заходів з підвищення якості надання адміністративних (публічних) послуг та з метою поширення кращого досвіду роботи органів виконавчої влади з громадськістю.

Забезпечити відкритість роботи влади, створити умови для залучення громадян до формування державної політики та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади, врахування різних поглядів та інтересів – головні завдання, які необхідно розв'язати для посилення демократії та поліпшення якості державної політики в Україні.

Враховуючи такі завдання, можна констатувати, що за результатами проведення Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація» було досягнуто значних позитивних змін в роботі органів виконавчої влади усіх рівнів, а саме:

- покращено умови перебування в будівлі органів влади (придбано медичну аптечку для 12 громадських приймалень; проведено ремонт будівель, облаштовано 2 куточки для дітей відвідувачів, створено умови для очікування та запису інформації);

- посилено інформаційно-роз'яснювальну роботу (створено / оновлено) інформаційні стенди; утворено інформаційно-довідкові центри, відкрито громадські приймальні, створено офіційні веб-сайти державних органів, запроваджено практику виїзних прийомів, запроваджено функціонування «гарячих ліній», телефонів «Довіри», запроваджено онлайн-конференції та он-лайн консультації громадян тощо);

– підвищено якість надання адміністративних послуг (запроваджено технології прийому громадян «за єдиною заявою», затверджено / розроблено стандарти надання послуг, розроблено регламент та інформаційну картку послуг тощо;

– удосконалено систему підвищення кваліфікації державних службовців з питань надання державних (публічних) послуг (започатковано проведення тренінгів щодо якості надання управлінських послуг, з питань професійної етики та знань антикорупційного законодавства, проведено сертифікацію роботи певних державних органів за стандартом якості ДСТУ ISO серії 9001:2009).

Наступне вкрай важливе завдання, яке стояло перед учасниками конкурсу, було поліпшення умов співпраці влади з громадянами, зокрема створення ефективної моделі надання державних послуг у системі виконавчої влади та спрощення дозвільних процедур, на що спрямована сьогодні політика Президента та Уряду України. З цією метою органам державної влади – учасникам конкурсу та споживачам послуг, що надають органи виконавчої влади було запропоновано анкети експертного та масового опитування, які є основою для актуальної інформації щодо додержання законодавства в контексті вимог конкурсу, забезпечення відкритості та прозорості органами влади усіх рівнів, а також дають змогу при виробленні та реалізації державної політики спиратися на законні очікування і потреби громадян.

У ході проведення конкурсу від громадян України та громадських організацій надійшло близько 6 тис. анкет споживачів послуг, що надають органи виконавчої влади. За результатами їх аналізу виявлено, що [6]:

– повністю обізнані про діяльність органу влади (знали до кого звертатися і що для цього необхідно) 66 % громадян;

– задоволені вичерпністю інформації, розміщеної на офіційному веб-сайті органу влади – 51 % (не користуються веб-сайтом – 26%);

– 86% опитаних очікували прийому до 30 хвилин;

– цілком задоволені якістю та своєчасністю наданої послуги 92% громадян;

– не мали підстав скаржитись на роботу органу влади 87% опитаних.

У той же час виявлено низку недоліків та порушень процедури надання адміністративних (публічних) послуг, зокрема [6]:

– 0,17% опитаних громадян очікували прийому понад 4 години;

– 2,23 % опитаних громадян для отримання послуги надавали не регламентовані законодавством документи;

– 0,28 % опитаних громадян сплачували додаткові платежі, не передбачені законодавством.

Отже, проведення конкурсу «Приязна адміністрація» стало дієвим інструментом для

покращення якості послуг, що надаються громадянам органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Висновки. Актуальною проблемою на сучасному етапі впровадження адміністративної реформи в Україні є підвищення якості адміністративних (публічних) послуг, оптимізації ефективності й результативності процесу їх надання, передусім тих, що пов'язані з діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Позитивним кроком у напрямі покращення системи надання послуг має стати децентралізація і розширення суб'єктної складової надання послуг, а також запровадження конкурентних засад задля надання можливості обирати суспільством кращих у системі надання послуг. При цьому базовим має бути принцип пріоритетності інтересів і потреб громадян у процесі визначення та надання послуг з боку держави.

Одним зі шляхів оптимізації системи послуг, що надаються суспільству з боку держави, є забезпечення належних умов прийняття і реалізації національних програм розвитку у різних сферах суспільно-політичного та економічного життя, які мають бути спрямовані на покращення взаємодії владних інституцій з громадськістю в контексті задоволення суспільних потреб, подолання бюрократичної тяганини щодо обслуговування населення, спрощення процедури надання послуг, розширення переліку послуг і перегляд їх стандартів відповідно до потреб населення, які надаються суспільству з боку держави, поліпшення взаємовідносин державного апарату з громадськістю тощо.

Ефективним інструментом щодо забезпечення відкритості влади, покращення взаємодії між органами державної влади та громадянами, удосконаленні якості послуг, що надаються громадянам органами державної влади та органами місцевого самоврядування, стало проведення Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація». Аналіз проведення конкурсу протягом останніх років дозволяє зробити наступні пропозиції щодо його подальшого удосконалення:

– розширення критеріїв оцінювання: зміст анкети учасника конкурсу пропонується адаптувати до змісту діяльності органів виконавчої влади;

– запровадження нової системи нагородження переможців та лауреатів конкурсу, у тому числі державна підтримка переможців щодо інвестиційних проектів у регіоні та впровадження проектів з розвитку персоналу на рівні району чи області;

– запровадження заохочувальних грамот з метою стимулювання місцевих органів виконавчої влади, які досягли найкращих результатів на регіональному рівні;

– посилення інформаційної кампанії в рамках конкурсу;

– підвищення уваги до поширення кращого досвіду, зокрема створення Каталогу кращих практик учасників конкурсу;

– проведення тематичних семінарів-нарад на підготовчому етапі;
 – поширення конкурсу на виконавчі комітети органів місцевого самоврядування або започаткування окремого аналогічного конкурсу, що потребує підготовчого етапу для удосконалення роботи таких органів відповідно до умов конкурсу.

Окрім того вбачається за доцільне започаткувати відомчі відзнаки для учасників конкурсу щодо

створення безперешкодного середовища та опікування проблемами громадян з особливими потребами (Міністерства соціальної політики України), кращого офіційного веб-сайту та впровадження інформаційних технологій (Державного комітету телебачення та радіомовлення України), вагомих результатів у налагодженні ефективної взаємодії з громадськістю та надання адміністративних послуг (до Федерації профспілок України).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про організаційно-методичне забезпечення проведення Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація» у 2010–2011 роках» [Електронний ресурс] : за станом на 31 січ. 2011 р. / Головдержслужба України // Центр адаптації державної служби до стандартів європейського союзу. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua>
2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. Колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Том 6 Державна служба / наук.-ред. кол. : Сьрьогін С. М. (співголова), Сороко В. М. (співголова) та ін. – 2011. – 524 с.
3. Сороко В. Надання державних послуг як функція державного управління / В. Сороко, Н. Ходорівська // Вісн. держ. служби України. – 2007. – №3. – С. 17-28.
4. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості [Текст] : навч. посіб. / В. М. Сороко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К. : НАДУ, 2008. - 104 с.
5. «Про проведення Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація» [Електронний ресурс] : за станом на 18 лип. 2007 р. / Кабінет Міністрів України // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Офіційний сайт Національного Агентства України з питань державної служби [Електронний ресурс] – Режим доступу : www.nads.gov.ua.
7. Офіційний сайт Президента України [Електронний ресурс] – Режим доступу : www.president.gov.ua.

Рецензент: Ємельянов В. М. – к.т.н., доцент.

© Толкованов В. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 12.11.2011 р.