

8. *Гриньова В. М.* Державне регулювання економіки : навч. посіб. / В. М. Гриньова, М. М. Новикова. – Х. : ІНЖЕК, 2006. – 756 с.
9. *Ершова И. В.* Предпринимательское право : учеб. / И. В. Ершова. – М. : ИД “Юриспруденция”, 2011. – 544 с.
10. *Исаксен А.* Экономика переходного периода / А. Исаксен, К. Гамильтон, Т. Гулфасон. – Кн. 1. – М. : СОВ-ВИП, 1995. – 222 с.
11. *Карягин Н. Е.* Комментарий к законодательству о государственном регулировании предпринимательской деятельности : науч.-практ. коммент. / Н. Е. Карягин, А. В. Михайлов, М. Ю. Чельшева. – СПб. : Питер, 2011. – 351 с.
12. *Вихрущ В. П.* Макроекономічне регулювання підприємницької діяльності: теорія і практика // В. П. Вихрущ, Я. М. Карпик, О. М. Собко. – Тернопіль, 2007. – 54 с.
13. *Мамутов В. К.* Господарче право зарубіжних країн : підручн. / В. К. Мамутов, О. О. Чувпило. – К. : Ділова України, 2010. – 352 с.
14. *Основи економічної теорії : підручник / за ред. А. А. Чухна.* – К. : Вища школа, 2009. – 606 с.
15. *Попондопуло В. Ф.* Коммерческое (предпринимательское) право : учебник / В. Ф. Попондопуло. – М. : Юристъ, 2009. – 668 с.
16. *Самуэльсон П. А.* Экономикс / П. А. Самуэльсон ; [пер. с англ.]. – Севастополь : Ахтиар, 1995. – 384 с.
17. *Utton M. A.* The Economics of Regulating Industry / M. A. Utton. – Oxford : Basic Blackwell, 1986. – 243 p.

*Надійшла до редколегії 24.01.2013 р.*

УДК 354.11.86

*С. С. ЦИГАНЕНКО*

### **ОПТИМІЗАЦІЯ РОБОТИ ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ЧАСТИНІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

*Зроблено аналіз сучасного стану законодавчої бази України стосовно адміністративних послуг. Виділено особливості надання адміністративних послуг Державним космічним агентством України та за допомогою теорії ощадливого менеджменту проаналізовано стан з їх наданням. Означено основні напрями реформування структури ДКА в частині підвищення ефективності його роботи щодо надання адміністративних послуг.*

**Ключові слова:** адміністративна послуга, центральний орган виконавчої влади, структура ЦОВВ, ощадливий менеджмент, ефективність надання державних послуг.

*The analysis of the present state of legislation of Ukraine on administrative services has been done. Features of the administrative services of the State Space Agency of Ukraine have been allocated and by the theory of lean management have been analyzed their provision. The basic directions of reforming the structure of SSA in improving the efficiency of its work to provide administrative services have been designated.*

**Key words:** administrative service, central executive authority, structure of the central executive authority, lean management, effectiveness of public services.

Важливішою сферою діяльності держави в новій парадигмі її існування як сервісної держави реального публічного адміністрування є розбудова інституту адміністративних послуг. Розуміючи важливість належної організації, заснованої на відповідному законодавчому підґрунті їх надання, керівництво держави приділяє велику увагу цьому питанню. Законом України “Про адміністративні послуги”, який було нещодавно прийнято Верховною Радою України та підписано Президентом України, встановлено законодавче регулювання їх надання.

Система державної влади України, а саме Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та інші державні установи, відповідальні за надання адміністративних послуг, повинні не тільки привести свої підзаконні акти (постанови, розпорядження, накази тощо) відповідно до вимог цього Закону, але і перебудувати свою повсякденну діяльність на засадах якісної і ефективної роботи, результати якої будуть задовольняти потреби наших громадян, підприємства і загалом – суспільство.

Прийняття нового Закону сприятиме реформуванню державної влади в Україні та її приєднанню до Європейської спільноти. Тому і реалізація його повинна спиратися на нові для України методики з допомогою сучасних практик, запозичених у бізнесі, які зорієнтовані на процесний підхід, задоволення потреб споживачів послуг, ідеологію постійного покращення тощо. Досягнення цих цілей можливе шляхом використання теорії ошадливого (або лін) менеджменту. Її інструментарій надасть можливість вдосконалити роботу органів державної влади, раціоналізувати та забезпечити найвищу ефективність у сфері надання адміністративних послуг, здійснити перший крок для досягнення головної мети – побудови мобільного, якісного і ефективного державного управління в Україні.

Дослідженням питань адміністративного законодавства, адміністративної процедури і пов’язаних з ними адміністративних послуг в Україні займалися видатні представники науки адміністративного права: В. Аверя’нов, І. Коліушко, Р. Куйбіда. Вагомий внесок у розвиток теорії публічного управління/сервісної держави, а також його/її ефективності і результативності зробили В. Князев, В. Цветков, П. Надолшній, В. Бакуменко, В. Дзюндзюк та В. Саламатов. Теорія оцінки якості надання адміністративних послуг та їх унормування розроблялась А. Кірмачем, В. Сороко, В. Тимошук, А. Вишневським, Ю. Шаровим і О. Рогожиним.

У контексті історії питання появи та розвитку інституту адміністративних послуг в світі і Україні інтерес представляє зроблене Т. Буренко наукове дослідження в 2011 р. у НАДУ [2].

Завдяки Програмі запровадження системи управління якістю (СУЯ) в органах виконавчої влади, яка діяла в Україні з травня 2006 по червень 2011 р., напрацьовано великий доробок щодо проблем якості і пов'язаного з нею процесного підходу до визначення структури та опису послуг муніципального-державного управління. У зв'язку з цим слід відмітити роботи українських вчених Т. Маматової, С. Ганоцької та Н. Тарнавської стосовно питань процесного підходу та методологій моделювання бізнес-процесів.

Принципи впровадження ошадливого менеджменту та його використання в бізнесі і державному управлінні висвітлені у працях зарубіжних вчених та практиків бізнес-менеджменту і публічного управління. Це роботи М. Імаї, М. Джорджа, Т. Оно, Д. Вумека, Д. Джонса, М. Вейдера, Р. Штайнера, Б. Ливухуда, М. Воррена, Д. Тэппинга, Э. Данна, У. Левинсона, Р. Рерика. Ці автори аналізують використання ошадливих та споріднених управлінських практик у виробничій сфері та сфері надання послуг.

Але на теперішній час, з урахуванням нового Закону України “Про адміністративні послуги”, необхідні нові наукові розробки щодо адаптації реально існуючих процесів ЦОВВ відповідних за цю сферу діяльності до вимог Закону із залученням методик і теорій удосконалення, що базуються на використанні ошадливої та споріднених управлінських теорії і практик, які забезпечать належний рівень надання адміністративних послуг (їх вироблення) з точки зору ефективності і якості.

Метою статті є аналіз сьогоденного стану законодавчої бази України та теоретичних засад найважливішої функції державного управління – надання адміністративних послуг, виділення особливостей їх надання Державним космічним агентством України (ДКА), розгляд доробку пов'язаного з впровадженням системи управління якістю в ДКА стосовно напрямку діяльності щодо надання адміністративних послуг та за допомогою теорії ошадливого менеджменту проаналізувати ситуацію, що склалася у цій сфері діяльності.

6 вересня 2012 р. Верховною Радою України в цілому прийнято Закон України “Про адміністративні послуги”. Президент України, виступивши ініціатором прийняття цього Закону, підтвердив стремління керівництва держави на подальше впровадження в Україні європейської моделі державного управління, управління орієнтованого на громадянина – споживача управлінських послуг сервісної держави – публічного менеджменту.

Теоретичні засади, що були покладені в основу цього Закону жваво обговорювалися у наукових колах і середовищі юристів та практиків державного управління. Термін “адміністративні послуги” існує багато років. Але до прийняття Закону роз'яснення їх суті і відповідно практика надання були надзвичайно різноманітними. Визначення цього терміну, а також сутність кожної конкретної адміністративної послуги були розписані в різних типах державних документів – Законах України, а також постановах і розпорядженнях Кабінету Міністрів. Це різноманіття не давало змоги реалізувати єдину державну політику в цій значимій

сфері діяльності, що, у свою чергу, було перешкодою в питанні підвищення ефективності і якості надання такого важливого виду державних послуг.

На теперішній час Закон чітко встановив, що “адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб’єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов’язків такої особи відповідно до закону”, а “суб’єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги” [1]. Згідно із зазначеними формулюваннями тільки органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть надати суб’єкту або відбирати в нього права чи обов’язки, у чому і є за Законом сутність адміністративної послуги як категорії. Перелік цих прав/обов’язків (назви адміністративних послуг та їх опис) – сфера правового регулювання інших законів, що правильно з точки зору системного підходу. Закон, що визначає категорію, не повинен містити назви об’єктів, що підпадають під цю категорію.

Державним космічним агентством України надаються послуги державного управління у сфері здійснення космічної діяльності, що визначені Законом України “Про космічну діяльність”. До їх складу входять платні та безоплатні адміністративні послуги визначені Законом України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” та наказом ДКА № 2 від 03.01.2012 р. Усього таких послуг, які вважаються адміністративними, Агентство має три. З виходом нового закону необхідний їх перегляд на предмет відповідності його положенням.

Згаданий Закон у ст. 4 зазначено, що: “Державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на принципах:

... 5) оперативності та своєчасності;

... 10) доступності та зручності для суб’єктів звернень” та у статті 7 стосовно вимог щодо якості надання адміністративних послуг зазначено: “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 у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг)” [1].

Вищезгадані положення однозначно створюють необхідність розробки органом державної влади, який надає адміністративні послуги, нової системи їх надання на засадах задоволення споживачів за принципами, які використовуються в бізнесі.

Відомі фахівці в галузі менеджменту Тєппінг та Данн стверджують, що “концепція ЛІН (ощадливий менеджмент – прим. авт.) – передній край, самий сучасний погляд на досягнення операційного досконалості. Це спосіб побудови такої системи, яка забезпечує максимальні швидкість і гнучкість при мінімальних витратах” [3, с. 10].

Також, що дуже важливо для сформульованих нами цілей впровадження в життя положень прийнятого Закону, з одночасним підвищенням ефективності і

якості надання цих послуг, з'ясувати, що “основні інструменти ощадливого виробництва використовуються для того, щоб:

- швидко і ефективно виявляти і усувати втрати;
- посилити обмін інформацією на всіх рівнях організації;
- зменшити витрати, підвищити якість і безпеку при виробництві товарів або наданні послуг;
- стимулювати вдосконалення виробництва і дати працівникам можливість реалізовувати поліпшення самостійно” [3, с. 22].

Як уже розглядалося стосовно адміністративної послуги ДКА – ліцензування певних видів космічної діяльності, в Україні вже була спроба запровадити систему якісного менеджменту у державне управління, шляхом використання положень міжнародного стандарту ISO 9001:2008 [7]. Завдяки цим заходам напрацьовано інтересний і корисний доробок у напрямку запровадження нових технологій публічного управління в державне.

Відомо, що “поширення передового досвіду на ділі означає впровадження стандартних прийомів і методів в масштабах усього підприємства.

Стандартизація виступає проти традиційних уявлень, за яких працівник може виконувати доручену справу відповідно до власних уявлень про оптимальні способи її виконання. Наукова організація праці спрямована на пошук найкращих прийомів і методів роботи з наступною стандартизацією, тобто вимогою обов’язковості її застосування на підприємстві.

Стандартизація сприяє поширенню накопичених знань і навичок” [4, с. 68], окрім цього “стандартизація дозволяє скоротити варіації результатів праці, змушуючи кожного співробітника виконувати одну і ту ж роботу однаковими способами. Вона також сприяє їх безперервному вдосконаленню (Кайдзен), попереджаючи повернення до застарілих прийомів і методів” [Там же, с. 69].

З чим ще ми повинні погодитися, що “незалежно від сфери діяльності в організації існують завдання і процеси, які можна і потрібно стандартизувати, спростити і зробити якомога більш ефективними. Концепція бережливого офісу пропонує відмінні інструменти для усунення варіацій, які призводять до втрат” [3, с. 25–26].

Усе це свідчить про те, що ощадливий менеджмент і стандартизація ідуть поряд і впровадження практик бізнесу в державне управління спонукає нас до використання результатів впровадження стандартів ISO в державне управління України в подальшій роботі.

Відповідає також ідеології ощадливого менеджменту пункт 3 статті 8 Закону, який вимагає створення Технологічної картки адміністративної послуги, яка повинна містити інформацію про порядок надання адміністративної послуги, а саме:

“У технологічній картці адміністративної послуги зазначено:

- 1) етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги;
- 2) відповідальна посадова особа;
- 3) структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення);
- 4) строки виконання етапів (дії, рішення)” [1].

Розробка такої технологічної карти у вигляді документу опису процесу – карти потоку створення цінності надасть можливість при реорганізації надання адміністративних послуг ДКА згідно з положеннями Закону зробити найефективніший і якісний порядок цієї роботи.

У пункті 1 статті 12 Закону запроваджено інтересну новачію. Пропонується створення центрів надання адміністративних послуг.

“Центр надання адміністративних послуг – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної в містах Києві та Севастополі державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії із суб’єктами надання адміністративних послуг” [1].

Ми вбачаємо в цьому рух у напрямку, який можна назвати “ощадливим”. Стосовно ЦОВВ, роботу якого в галузі надання адміністративних послуг ми розглядаємо – ДКА, надання адміністративних послуг зараз здійснюється трьома різними структурними одиницями – двома департаментами та одним управлінням відповідно до затверджених у рамках упровадження системи управління якістю у ДКА стандартів надання цих послуг [5 – 7]. Навіть не занурюючись у детальний розгляд процесів, можна побачити взаємопов’язаність цих послуг на рівні дослідження документів і спілкування співробітників підрозділів Агентства. Знаходячись у різних підпорядкуваннях, у різних частинах будівлі, маючи кожен власний архів документів та ієрархію їх розгляду, цю частину діяльності Державного космічного агентства неможливо визнати ефективною і ошадливою.

З метою виправлення становища, на нашу думку, слід організувати у структурі ДКА відокремлений підрозділ, що буде займатися виключно наданням адміністративних і супутніх до них послуг. Виходячи з їх кількості, з’ясованої нами, згідно з положеннями Закону (їх детальний перелік буде затверджено іншим законом) та визначених перспектив зросту їх кількості, доцільно буде організаційну структуру створити у вигляді відокремленого відділу, підпорядкованого безпосередньо одному із заступників голови ДКА.

У зв’язку з цим, як стверджують У. Левинсон та Р. Рерик, “Перетворення компанії на бережливе підприємство вимагає від співробітників відмови від вузької спеціалізації і освоєння суміжних професій, щоб вони могли виконувати різноманітні завдання” [4, с. 44], у рамках згаданого підрозділу саме і можливо запровадити широку спеціалізацію працівників, коли кожен з них буде відповідати за ту послугу, яка є безпосередньо його посадовий обов’язок та інші, відповідальними за які є його колеги, що знаходяться з ним поряд в одному відділі.

Також згадані заходи допоможуть запобігти ситуації, коли “окремий співробітник компанії є носієм 80 % знання про той чи інший процес. Це може стати причиною проблем, якщо цей працівник захворів, поїхав у відпустку або у справах, перейшов на іншу роботу або звільнився. У цих випадках роботу неможливо завершити. Вузька спеціалізація персоналу і концентрація знань в одного або кількох людей можуть являти собою серйозні перешкоди для розвитку компанії.

Оскільки у випадках, коли в керівників немає необхідних знань (вони погано розбираються у тому чи іншому процесі), вони можуть лише надавати підтримку своїм підлеглим, ефективність організації ставиться під загрозу” [3, с. 32–33], а також збережеться “знання про процеси роботи в організації. Коли одна людина є носієм усіх знань про той чи інший процес і доступ до них не має ніхто більше (або має обмежене коло осіб), існує реальний ризик втрати інформації, якщо ця людина несподівано залишить компанію або перейде на іншу посаду. Вирішити цю проблему можна шляхом документування робочого процесу” [Там же, с. 34], і ця документація буде знаходитися в одному місці – єдиному структурному підрозділі, завжди доступна до вивчення, користування, вдосконалення.

“Побудова бережливого офісу (у т.ч. і офісу ЦОВВ – прим. авт.) має на увазі таке (але не обмежується цим):

1. У центрі уваги перебувають процеси, а не співробітники.
2. Організаційні знання легко передаються від однієї людини іншій.
3. Присутнє детальне розуміння робочих процесів, що дозволяє краще їх контролювати і безперервно вдосконалювати.
4. Знання про процеси стандартизовані, що сприяє максимальній одноманітності.
5. Втрати виявляються й усуваються в міру виникнення (щодня, щогодини і щохвилини)” [3, с. 34–35].

Підсумовуючи, з урахуванням перспектив подальшої роботи з упровадження ошадливого менеджменту в роботу органів державної влади України, процитуємо Дона Тэппінга: “Ошадливий офіс не вирішить усіх проблем організації. Завдання даної системи – забезпечити адекватну, націлену на усунення втрат поведінку співробітників. У міру того як люди будуть все більше використовувати нові принципи організації праці, які допоможуть знизити робоче навантаження і стрес, вони почнуть прагнути до вдосконалення всіх виконуваних ними процесів і завдань. Решта наслідуватимуть їх приклад” [3, с. 90].

У ході дослідження проаналізовано основні положення Закону України “Про адміністративні послуги” з точки зору його практичної реалізації в частині надання таких послуг центральним органом виконавчої влади. За допомогою теорії ошадливого менеджменту визначено основні напрями реформування процесів і структури ДКА в частині підвищення ефективності його роботи щодо надання адміністративних послуг. Цей доробок може бути використаний у розв’язанні питання покращення діяльності ДКА стосовно надання адміністративних послуг шляхом побудови ошадливих процесів їх надання (побудова карт потоку створення споживацької цінності цих державних послуг та використання філософії Кайдзен – безперервного поліпшення всіх аспектів їх вироблення) і відповідної побудови організаційної структури цього ЦОВВ. За загальною запропонованою схемою реформування ДКА можлива розбудова ефективних організаційних структур щодо надання адміністративних послуг інших органів державної влади України.

Подальшою розвідкою розглянутої теми буде (викладену в даній статті концепцію та доробок, який уже був напрацьований у цьому напрямку щодо

аналізу засобами теорії ощадливого менеджменту надання одного з виду адміністративних послуг ДКА – ліцензування господарської діяльності з розроблення, випробування, виробництва, експлуатації ракет-носіїв, космічних апаратів та їх складових частин, наземного комплексу управління космічними апаратами та його складових частин [7]) детальний опис процесу вироблення всіх наявних у ДКА адміністративних послуг, їх аналіз щодо цінності кожного етапу вироблення на предмет наявності “сміття”, “тертя” тощо (дій та явищ, що не додають вартості послуги і є зайвими і марнотратними), розробка з урахуванням чинних нормативних документів ДКА та принципів ощадливого менеджменту нових процесів їх надання, пов’язаних зі структурою нового підрозділу, якому буде дане право надавати адміністративні послуги і що в результаті приведе до найвищої ефективності і якості їх вироблення.

Література:

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI / ВВР України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

2. Буренко Т. О. Формування системи надання адміністративних послуг органами державної влади в Україні : дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.01. / Т. О. Буренко. – К., 2011. – 224 с.

3. Дон Тэппинг. Бережливый офис / Тэппинг Дон, Энн Данн ; пер. з англ. – М. : Альпина бизнес букс, 2009. – 321 с.

4. Левинсон У. Бережливое производство: синергетический подход к сокращению потер / У. Левинсон, Р. Рерик ; пер. с англ. А. Л. Раскина ; под науч. ред. В. В. Брагина. – М. : РИА “Стандарты и качество”, 2007. – 272 с. – (Серия “Деловое совершенство”).

5. Стандарт надання адміністративної послуги Державним космічним агентством України з надання дозволів суб’єктам космічної діяльності на проведення переговорів з іноземними суб’єктами господарської діяльності щодо дослідження і використання космічного простору, виробництва і експлуатації космічної техніки / Державне космічне агентство України. – Режим доступу : <http://www.nkau.gov.ua/nsau/pravonsau.nsf/c938b4985dd2c5d4c3256a8f00361f7d/6e0d789d394be8ccc22579890031f21f!OpenDocument>.

6. Стандарт надання адміністративної послуги Державним космічним агентством України з реєстрації зовнішньоекономічних договорів (контрактів), укладених у сфері космічної діяльності / Державне космічне агентство України. – Режим доступу : <http://www.nkau.gov.ua/nsau/pravonsau.nsf/c938b4985dd2c5d4c3256a8f00361f7d/6be70984f53d8e03c22579890031d615!OpenDocument>.

7. Циганенко С. С. Використання теорії ощадливого менеджменту в описі процесу надання послуги державного управління // Публічне адміністрування: теорія та практика : електор. зб. наук. пр. – Дніпропетр., 2012. – Вип. 1. – Режим доступу : [http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2012-01\(7\)/12csspdu.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2012-01(7)/12csspdu.pdf).

*Надійшла до редколегії 22.10.2012 р.*