

15. Хілько Є. В. Соціально-психологічні характеристики українського православ'я в першому десятилітті ХХІ ст. / Є. В. Хілько // Гілея. Історичні науки. Філософські науки. Політичні науки : зб. наук. пр. – К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2012. – Вип. 59. – № 4. – С. 561–566.

Надійшла до редколегії 08.10.2014 р.

УДК 351.9

Н. О. ПУШКАРЬОВА

МІСЦЕ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Проведено дослідження сутності поняття “контроль”, визначено види контролю та обґрунтовано місце громадського контролю в системі надання адміністративних послуг органами державної виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Ключові слова: контроль; адміністративна послуга; органи влади; державний контроль; громадський контроль; внутрішній (адміністративний) контроль.

Research of essence of concept “control” is conducted in the article, certainly types of control and grounded place of public inspection in the system of grant of administrative services by executive public and local self-government authorities.

Key words: control; administrative favour; organs of power; state control; public inspection; internal (administrative) control.

Економічна, соціальна і політична ситуація, що склалася сьогодні в Україні, висуває категоричні вимоги щодо створення прозорої та ефективної влади. Її формування має забезпечуватися постійним суспільним діалогом щодо встановлення цілей та визначення механізмів їх досягнення; упровадженням стандартів “відкритого врядування”; забезпеченням прозорості прийняття та реалізації рішень через спрощення процедур і надання широкого інформаційного доступу до процесів ухвалення управлінських рішень і створенням громадського контролю за діями влади.

Відзначимо, що для нашої держави, яка потребує радикального перевлаштування суспільства, необхідне посилення уваги до контролю і нагляду за виконанням різних перетворень. Чим більш послідовною буде ця увага до контролю і нагляду в державному управлінні, тим стабільніше буде функціонування держави і вище рівень розвитку суспільства.

Відомчий контроль за адміністративними послугами, що проводиться сьогодні, здебільшого носить формальний характер і охоплює терміни надання послуг і їх перелік у зверненні фізичної чи юридичної особи. Проблемним залишається питання якості зазначених адміністративних послуг, їх повноти, зручності їх отримання, необґрунтованої відмови, запитів документів, довідок чи оплати, що не передбачені законодавством для певної послуги тощо [2]. Зазначені аспекти можуть контролюватися іншими органами – а саме, зацікавленою стороною, тобто громадськістю. Органи державної виконавчої влади і органи місцевого самоврядування не управляють населенням територій, а надають йому перелік адміністративних послуг. Тому громада має право вимагати, щоб отримані нею послуги були належної кількості і якості.

Серед найперших в Україні з тематики підвищення якості надання адміністративних послуг регіональними та місцевими органами влади були публікації І. Коліушка. Слід відзначити також роботи О. Бабінової, С. Дубенко, А. Кірмача, Н. Плахотнюк та ін. Вагомий внесок у розвиток теорії адміністративних послуг також зробили Б. Борисов, Р. Калюжний, О. Пастух, В. Тимошук.

Дослідженням питань контролю за наданням адміністративних послуг займалися Е. Афонін, О. Банчук, Ю. Битяк, О. Ключев. Питанням оцінки і якості послуг, що надаються населенню органами влади, присвятили свої дослідження І. Драган, А. Кірмач. Юридичні питання регулювання відносин держави і населення в своїх роботах розглядали В. Авер'янов, Р. Куйбіда, І. Голосніченко та інші.

Серед закордонних авторів привертає увагу, перш за все, досвід Німеччини, а саме такі науковці, як Н. Байгер, К. Урліх та інші [3].

Мета статті – аналіз і узагальнення існуючих теоретичних і методологічних підходів до контролю надання адміністративних послуг органами державної виконавчої влади і місцевого самоврядування, а також розробка рекомендацій щодо підвищення його ефективності.

Існуюче раніше поняття про контроль, при якому “гарні вироби” відокремлювалися від “поганих” не сприяло підвищенню якості. Сучасний контроль якості спрямований не на фіксацію браку, а на його попередження й здійснюється протягом усього життєвого циклу створення товару чи послуги.

Відповідно до міжнародного стандарту ISO 8402, контроль – це діяльність, що включає проведення вимірювань, експертизи, оцінки однієї або декількох характеристик виробів і порівняння результатів із установленими технічними вимогами. Сутність контролю полягає в одержанні інформації про виріб (послугу), у зіставленні з вимогами нормативно-технічної документації й вживанні необхідних заходів у випадку відступів від неї.

Однією з умов підвищення ефективності контролю в системі адміністративних послуг є його організація, ведення регулярного, повного і якісного обліку [4].

Для контролю якості послуг використовується широкий спектр методів дослідження, які можна згрупувати на чотири види:

1. Загальнонаукові (аналіз, синтез, моделювання, системний аналіз).
2. Органолептичні (інвентаризація, контрольні заміри робіт, вибіркові спостереження, експеримент).
3. Розрахунково-аналітичні (економічний аналіз, статистичні розрахунки).
4. Документальні (дослідження документів, камеральні перевірки, угруповання недоліків і порушень нормативно-правових актів у процесі господарської діяльності).

Відповідно до суб'єктів, що здійснюють контроль у сфері надання адміністративних послуг, можна виділити: громадський контроль; державний контроль; внутрішній (адміністративний) контроль.

Згідно зі статистичними даними, понад 60 % громадян України переважно або повністю незадоволені якістю послуг, що надаються місцевими органами влади. Серед основних проблем користувачі відзначають складність адміністративних процедур, відсутність належної інформації або консультацій про особливості процедур, незручний та обмежений режим роботи адміністративних органів тощо. Натомість місцевим органам влади бракує чітких і прозорих механізмів отримання зворотного зв'язку від мешканців [8].

Подібна ситуація спостерігається по всій країні. Проблему могли б вирішити громадські організації, які за кордоном виконують роль громадського контролю та допомагають налагодити ефективний зворотній зв'язок між органами влади та мешканцями. Однак хоч в Україні і зареєстровано понад 63000 громадських організацій (за даними державної служби статистики), але лише 10 % з них є активними і тільки близько 6 % населення бере участь у діяльності недержавних організацій. Індекс довіри громадян до недержавних організацій є вкрай низьким (2,6 з 5), то ж громадяни не сприймають недержавних організацій як реальний інструмент захисту своїх прав і не вірять в їхню ефективність. Незважаючи на це, громадський контроль є одним із найоб'єктивніших видів контролю за діяльністю органів влади і місцевого самоврядування.

Громадський контроль – один з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою.

Згідно зі статтею 38 Конституції України, “громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування”. Така конституційна норма передбачає як у теоретичному, так і в практичному контексті громадський контроль за органами державної влади і місцевого самоврядування.

Виділяють п'ять найпоширеніших критеріїв, за допомогою яких споживачі оцінюють якість адміністративної послуги, а саме:

1. Надійність або здатність виконати обіцяну послугу в заздалегідь визначений строк. Це означає, що організація виконує свої обіцянки своєчасно і правильно з першого разу. Також це означає, що інформація, яку розповсюджує про себе сервісне підприємство є вірною.

2. Доброзичливість, тобто прагнення і готовність службовців надати послугу. В це поняття враховано своєчасність послуги, наприклад, надання термінової послуги, негайна відповідь, надання необхідної інформації та ін.

3. Безпека, тобто клієнти повинні бути впевнені в професіоналізмі виконавця послуги. Цей критерій стосується знань, компетентності й ввічливості персоналу і його здатності вселяти впевненість.

4. Взаєморозуміння з покупцями визначається як турбота й персоніфікована увага, що надається клієнтам. Контакт зі службовцями повинен бути доступним і приємним, а вони, у свою чергу, повинні докладати зусилля до того, щоб зрозуміти клієнтів і їхні потреби.

5. Очевидність враховує фізичні аспекти послуги, такі як засоби обслуговування, зовнішність персоналу, інструменти або устаткування, які використовуються для того, щоб надати послугу, фізичне втілення послуги та наявність інших клієнтів [7].

Залучення громадськості до здійснення контролю за наданням адміністративних послуг має ряд позитивних результатів, серед яких:

- підвищення захищеності населення;
- поліпшення якості надання адміністративних послуг обслуговування суб'єктів звернення;
- підвищення ефективності діяльності контрольованого суб'єкта;
- зниження рівня корупції;
- підвищення рівня довіри громадян до влади;
- якісне поліпшення стосунків органів влади і населення;
- позитивне сприйняття громадськістю та сприяння в реалізації ініціатив та реформ, що проводяться у державі [5].

Державний контроль і регулювання надання адміністративних послуг можуть здійснюватися уповноваженими державними органами, посадовими особами і спрямований на забезпечення законності, дисципліни та дотримання стандартів, норм і правил надання адміністративних послуг.

Держава є одним з головних суб'єктів здійснення контрольної функції в суспільстві, адже вона наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, при здійсненні якого вона покладається і на засоби контролю. Отже, державний контроль є важливим видом діяльності держави [1].

Сутність державного контролю полягає у спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених

напрямів, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку. Контроль тісно пов'язаний з іншими видами державної діяльності й може входити до їх складу як певна частина. Водночас як самостійна функція управління контроль має специфічний характер. Тому контроль як певний вид діяльності можна розглядати як самостійне явище або як складову інших видів діяльності держави та функцій її органів.

Поряд з контролем державні органи здійснюють такі близькі до нього види діяльності, як нагляд і моніторинг [6]. З огляду на це, необхідно відзначити відмінності між названими явищами. Так, до найбільш характерних особливостей нагляду належать:

- нагляд здійснюється державними органами щодо об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, тоді як контроль стосується організаційно підпорядкованих суб'єктів (хоча в окремих випадках він здійснюється і щодо не підпорядкованих об'єктів);

- у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу, тоді як за результатами контролю можуть застосовуватися і заходи дисциплінарні;

- адміністративний нагляд здійснюється за дотриманням спеціальних норм і правил, тоді як контроль — за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи окремими її аспектами.

Щодо моніторингу, то тут мова йде також про різновид контролю, певну його форму, яку порівняно з наглядом, за наслідками впливу, можна віднести до його пасивної форми. Застосування моніторингу пов'язують з відслідковуванням ситуації чи процесу в сфері управлінської діяльності, впливу прийнятих управлінських рішень, правових актів на суспільні відносини. При цьому використовуються методи не стільки перевірок, ревізій, скільки спостереження та аналізу.

Внутрішній (адміністративний) контроль – це свідомо здійснюваний суб'єктом процес, завдяки якому він досягає узгодженості між власною діяльністю (результатом) і відповідним зразком. Особливістю адміністративного контролю є те, що це контроль усередині самої адміністративної системи. Керівники адміністративного апарату зобов'язані здійснювати нагляд за діями підлеглих, на предмет законності дій, їх необхідності, доцільності і ефективності. Дана форма контролю включає право видавати накази, розпорядження, розпорядження, право змінювати або відмінювати рішення, прийняті підлеглими.

Продовжуючи аналізувати існуючу номенклатуру контролю в системі адміністративних послуг, окремо слід відзначити форми контролю за виконанням адміністративних послуг за об'єктами контролю:

1. Поточний контроль за дотриманням послідовності дій, визначених діючим адміністративним регламентом, здійснюється керівником установи, відповідальним за організацію роботи за поданням адміністративної послуги.

2. Контроль за повнотою і якістю надання адміністративної послуги включає проведення перевірок, виявлення і усунення порушень прав заявників, розгляд, ухвалення рішень і підготовку відповідей на звернення громадян, що містять скарги на рішення, дії (бездіяльність) фахівців установ.

3. Контроль з боку громадян, їх об'єднань і організацій за наданням державної послуги може бути здійснений шляхом запиту відповідної інформації, за умови, що вона не є конфіденційною.

За результатами проведеного дослідження можна зробити висновки, що необхідність задоволення потреб населення в якісних адміністративних послугах ставить перед надавачем цих послуг завдання активно контролювати очікування й сприйняття споживачів реальних характеристик послуги, скорочувати потенційний розрив між очікуваннями й сприйняттям корисного ефекту послуги, тим самим формуючи передумови досягнення задоволеності споживача. Очікування споживачів формуються, виходячи з особистого минулого досвіду, обміну думками на рівні особистих комунікацій і орієнтовані на власні потреби. На них істотно впливають засоби масової комунікації. Невідповідність обіцянок, отриманих каналами масової комунікації, рівню реального виконання послуги формує небезпеку розриву між очікуванням і сприйняттям послуг.

Інше потенційне джерело розриву пов'язане з відхиленням реальних характеристик виконання послуги від стандартів проектної специфікації. Це може бути викликано різними причинами, у тому числі, наприклад, невідповідністю кваліфікації персоналу, технологічним вимогам і недостатньою мотивацією дотримання встановлених стандартів. Але й самі стандарти, встановлені невірно, тобто без урахування очікувань споживачів, несуть у собі потенційну небезпеку формування відхилення очікуваної якості від сприйнятої.

Таким чином, контроль у сучасній системі надання адміністративних послуг відіграє найважливішу роль у здійсненні державної політики, головною метою якої є забезпечення комфортного і гідного існування громадян. Але все це можливо лише при серйозному і строгому, грамотному побудованому контролі і нагляді за дотриманням норм законодавства у всіх сферах життя суспільства, оскільки за відсутності цих головних складових може статися значний збиток, який не дозволить привести в дію всі намічені плани, реформи і державні програми.

Література:

1. Адміністративне право України / за заг. ред. В. Б. Аверянова [Т. 1 Загальна частина]. – К. : Юридична думка, 2007. – 594 с.
2. Адміністративні послуги – нова якість держави // Пріоритети. – 2003. – № 6 (12) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua>.

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

4. Дубенко С. Д. Адміністративні послуги органів виконавчої влади: теоретичні підходи до вирішення практичних завдань / С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко, Н. Г. Плахотнюк. – К. : НАДУ, 2008. – 44 с.

5. Жарая С. Б. Прозорий офіс – як практика надання адміністративних послуг сучасного європейського рівня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua>.

6. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / [І. Коліушко, В. Тимошук, О. Банчук та ін.] ; Центр політико-правових реформ, Фонд “Демократичні ініціативи”. – К. : Москаленко О. М. ФОП, 2009. – 196 с.

7. Тимошук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимошук, А. В. Кірмач. – К. : Факт, 2005. – 88 с.

8. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності : практичний посібник. Вид. 2-ге, доповн. і доопр. / [І. І. Бригілевич, С. І. Ванько, В. А. Загайний та ін.] / за заг. ред. В. П. Загайний. – К. : СПД Москаленко О. М., 2011. – 432 с.

Надійшла до редколегії 11.11.2014 р.

УДК 378 : 372.77 (477)

А. В. РОМІН

СТРАТЕГІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩИМИ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ

Проведено аналіз основних стратегій державного управління вищими навчальними закладами, розглянуто специфічні ознаки та загальні функції державного освітянського менеджменту. Проаналізовано основні напрями державного управління у сфері цивільного захисту України, розглянуто специфічні особливості галузі.

Ключові слова: державне управління, цивільний захист, надзвичайна ситуація, стратегії управління.

The article analyzes the main strategies of state administration of higher educational establishments are considered specific features and general functions of educational management. The basic directions of state administration in the field of civil defense Ukraine, considered of specific features of the industry.

Key words: state administration, civil defence, emergency, management strategy.