

УДК 352.07:006.7/.8

О. В. Ольшанський,

*к.держ.упр., начальник Фонду комунального майна
Северодонецької міської ради Луганської обл.,
м. Северодонецьк*

НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ У ГРОМАДІ: СТАНДАРТИ ТА КРИТЕРІЇ

Узагальнено підходи до визначення поняття “стандарт”. Розкрито змістовну сутність стандарту адміністративної послуги, описано його структуру. Визначено додаткові критерії, які доцільно враховувати при визначенні стандартів надання адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративні послуги, вимоги, стандарт, критерій, оцінка, громада.

В останні роки в Україні активно відбувається становлення інституту адміністративних послуг: прийнято Закон України “Про адміністративні послуги”, цілу низку рішень Кабінету Міністрів України, у містах та інших населених пунктах створено Центри надання адміністративних послуг тощо. Разом з тим оцінки населення щодо надання адміністративних послуг показують, що українці не задоволені їхньою якістю. Наприклад, за даними опитування, проведеного в грудні 2014 р. Фондом “Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва” на замовлення Центру політико-правових реформ, позитивно якість надання адміністративних послуг в Україні загалом оцінюють лише 5 % населення (це на 7 % менше, ніж у 2013 р.), а частка тих, хто вважає якість надання послуг поганою, у 2014 р. збільшилася проти попереднього року на 8 % (з 32 до 40 %). При цьому серед основних негативних моментів при наданні адміністративних послуг 30 % опитаних назвали відсутність чітких пояснень щодо потрібних документів і необхідність відвідувати установи декілька разів, а 20 % – необхідність ходити по інших інстанціях [9]. Це означає, що організаційно-правовий механізм надання адміністративних послуг населенню є недосконалим, а окремі елементи його все ще не відпрацьовано, що актуалізує необхідність їхніх дослідження та обґрунтування.

Питанням надання адміністративних послуг населенню місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування присвячено немало праць вітчизняних вчених та фахівців. Серед них В. Авер'янов, К. Афанасьєв, О. Васильєва, В. Бесчастний, І. Коліушко, М. Лахижа, Т. Маматова, В. Мамонова, В. Тимошук та ін. Проте окремі питання залишаються не до кінця вирішеними, зокрема встановлення стандартів та критеріїв надання адміністративних послуг.

Метою даної статті є дослідження вимог і критеріїв надання адміністративних послуг у громаді крізь призму стандартизації.

Суспільні відносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг, регулює Закон України “Про адміністративні послуги” [5]. Разом з тим поза увагою Закону залишилися стандарти надання адміністративних послуг, хоча ще в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої Кабінетом Міністрів України у 2006 р., ставилося завдання розробити стандарти надання адміністративних послуг, зазначалося, що підвищенню якості надання

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

адміністративних послуг сприятиме визначення критеріїв оцінювання їхньої якості та стандартів надання і визначалися такі критерії. При цьому встановлювався такий зв'язок: “На основі зазначених критеріїв встановлюються стандарти надання адміністративних послуг” [11].

У загальному вигляді поняття “стандарт” тлумачиться як зразок, шаблон, трафарет, еталон, який не має нічого оригінального і прийнятий за вихідний для зіставлення з ним інших подібних об'єктів, або як нормативно-технічний документ, що встановлює одиниці виміру, терміни їхнього визначення, вимоги до послуг тощо [3].

Деякі науковці, визначаючи поняття “стандарт”, підкреслюють, що це документ, розроблений на основі консенсусу і затверджений уповноваженим органом [2; 6], який встановлює нормативні значення показників кількості, якості та доступності послуги та інші норми, обов'язкові для виконання, які забезпечують право фізичних та юридичних осіб на одержання адміністративних послуг установлених кількості та якості. При цьому виділяють внутрішній (відомчий) стандарт адміністративної послуги – нормативно-правовий акт, розроблений та затверджений в установленому порядку центральним органом виконавчої влади, організацією, у якій встановлено для загального та багаторазового використання й обов'язкового виконання вимоги (правила), принципи щодо надання послуг, спрямовані на максимальне задоволення потреб та очікувань одержувача послуги [6]. Має місце думка щодо важливості розроблення стандартів надання адміністративних послуг на основі стандартів аналогічних послуг у приватному секторі [1].

Виходячи з положень Закону України “Про стандартизацію”, стандарти є нормативними документами, що встановлюють правила, загальні принципи і характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів. Вони можуть містити вимоги до термінології, позначення, упаковки, маркування та/або етикетки, застосовувані до певної продукції, процесу чи послуги.

Адміністративні послуги надаються згідно зі стандартами, що затверджуються суб'єктами надання відповідно до їхніх повноважень. При цьому бюджетні установи, яким делеговано закріплені згідно з нормативно-правовими актами за органами виконавчої влади повноваження щодо надання адміністративних послуг, надають такі послуги згідно зі стандартами, затвердженими органами виконавчої влади, що делегували їм такі повноваження.

У разі коли право надання адміністративної послуги надано двом або більше суб'єктам, у т. ч. місцевим органам виконавчої влади, територіальним органам центральних органів виконавчої влади, відповідальний за надання адміністративної послуги центральний орган виконавчої влади затверджує типовий стандарт надання адміністративної послуги, відповідно до якого інші суб'єкти затверджують власні стандарти надання такої послуги.

Проведене дослідження показало, що змістовну сутність стандарту адміністративної послуги можна розглядати з двох позицій. З одного боку, це акт, який видається суб'єктом відповідно до нормативно-правових актів, що визначають порядок надання адміністративної послуги, та містить інформацію про адміністративну послугу і процедуру її надання, зокрема умови та відповідальних осіб. А з іншого – це сукупність вимог щодо надання адміністративної послуги, які адміністративний орган повинен забезпечити, та критеріїв, за допомогою яких можна оцінити, наскільки споживач адміністративної послуги задоволений її наданням. При цьому стандарт має включати вимоги, що забезпечують необхідний рівень доступності та якості

адміністративної послуги в цілому, а також на кожному етапі її надання, включаючи внесення запиту про надання адміністративної послуги, його оформлення й реєстрацію, очікування надання адміністративної послуги, її одержання, контроль за якістю адміністративної послуги [10].

Як відомо, до адміністративних послуг належать: видача ліцензій, дозволів та інших документів дозвільного характеру, сертифікатів, свідоцтв, атестатів, посвідчень; реєстрація (фактів, суб'єктів, прав, об'єктів, у т. ч. легалізація суб'єктів і актів (документів), нострифікація та верифікація); інші види діяльності незалежно від назви, у результаті провадження яких зацікавленим фізичним та юридичним особам, а також об'єктам, що перебувають у власності, володінні чи користуванні таких осіб, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

Стандарти відповідних адміністративних послуг затверджуються на різних рівнях управління: центральному (наказом відповідного міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади); регіональному (розпорядженням голови обласної державної адміністрації); місцевому (органами місцевого самоврядування).

Зокрема, наказом Міністерства юстиції України від 31 серпня 2009 р. № 1555/5 затверджені такі стандарти надання адміністративних послуг: Стандарт надання адміністративної послуги зі здійснення видачі свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю; Стандарт надання адміністративної послуги щодо проставлення апостилю на офіційних документах, призначених для використання на території інших держав; Стандарт надання адміністративної послуги щодо здійснення реєстрації політичних партій; Стандарт надання адміністративної послуги щодо здійснення державної реєстрації благодійних організацій та ін.

На регіональному рівні – приміром, розпорядженням голови Львівської обласної державної адміністрації від 14 жовтня 2009 р. № 1056/0/5-09 – затверджено 71 стандарт надання адміністративної послуги, серед яких: з видачі ліцензій (на експорт та імпорт товарів, разової (індивідуальної) ліцензії, на провадження діяльності з надання освітніх послуг, на право провадження господарської діяльності з централізованого теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення та ін.); з видачі дозволів (на право здійснення туристичного супроводу та ін.); з видачі інших документів дозвільного характеру (довідок, свідоцтв тощо) та здійснення державної реєстрації (іноземних інвестицій, дозволів на проведення археологічних розвідок, розкопок та ін.) тощо.

На місцевому рівні стандарти надання адміністративних послуг затверджуються рішенням органів місцевого самоврядування. Наприклад, рішенням виконавчого комітету Северодонецької міської ради (Луганська обл.) затверджені стандарти е: надання адміністративної послуги фондом комунального майна міської ради щодо проведення аукціонів, конкурсів з продажу об'єктів комунальної власності; надання адміністративної послуги управлінням праці та соціального захисту населення міської ради щодо видачі посвідчення “Ветеран праці” та ін. А Подільською районною в місті Києві державною адміністрацією надаються адміністративні послуги за 69 затвердженими стандартами, серед яких такі: Стандарт надання адміністративної послуги з видачі архівних довідок, копій документів або витягів з них; Стандарт надання адміністративної послуги по наданню житла з фонду соціального призначення; Стандарт надання адміністративної послуги з питання зарахування на соціальний квартирний облік; Стандарт надання адміністративної послуги з видачі свідоцтва про право власності на житло; Стандарт надання адміністративної послуги щодо державної реєстрації юридичної особи та ін. [12].

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

При цьому, як показало проведене дослідження, затверджені органами місцевого самоврядування стандарти мають типову структуру:

1. Загальні положення.
 2. Перелік категорій одержувачів адміністративної послуги.
 3. Перелік документів, необхідних для надання адміністративної послуги.
 4. Склад і послідовність дій одержувача та адміністративного органу, опис етапів надання послуги.
 5. Вимоги до строку надання адміністративної послуги, а також до строків здійснення дій, прийняття рішень у процесі надання адміністративної послуги.
 6. Перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги (вичерпний).
 7. Опис результату, який повинен отримати одержувач.
 8. Інформація про розмір плати за надання адміністративної послуги (про платність або безоплатність надання адміністративної послуги та розмір плати за її надання, якщо плату передбачено).
 9. Вимоги до посадових осіб, які безпосередньо забезпечують надання адміністративної послуги (включаючи вимоги до їхньої кваліфікації).
 10. Вимоги до місця надання адміністративної послуги (з рахуванням його транспортної і пішохідної доступності).
 11. Режим роботи адміністративного органу (у т. ч. порядок прийому одержувачів, а також можливість одержання бланків запитів про надання адміністративної послуги та реєстрації їх тощо).
 12. Черговість надання адміністративної послуги (здійснення дій та прийняття рішень) у разі перевищення попиту на адміністративну послугу над можливістю її надання без очікування, у т. ч. терміни й умови очікування надання адміністративної послуги.
 13. Вимоги до інформаційного забезпечення одержувача під час звернення за одержанням та у процесі надання адміністративної послуги.
 14. Особливості надання адміністративної послуги особам похилого віку та інвалідам тощо.
 15. Порядок виправлення можливих недоліків наданої адміністративної послуги (порядок подачі, реєстрації та розгляду скарг на недотримання чинного стандарту).
- Слід відзначити, що загальна оцінка роботи органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг в міських громадах через центри надання адміністративних послуг протягом останніх 1,5 року покращилися. Наприклад, згідно з даними опитування, якщо у 2013 р. позитивно роботу таких органів оцінювали 70 % респондентів, а негативно – 12 %, то в 2014 р. частка тих, хто вважає роботу таких установ доброю, зросла до 79 %, а тих, хто оцінює її як погану, навпаки, зменшилася до 7 % [9].

У колі науковців та фахівців уже багато років називаються такі критерії надання адміністративних послуг [8]:

- 1) результативність – адміністративний орган повинен скерувати свою діяльність на те, щоб задовольнити потребу особи, тобто надати їй адміністративну послугу. Орган повинен орієнтуватися на досягнення результату, а не лише формально дотримуватися правил;
- 2) простота – вимоги, що висуваються до приватної особи для отримання послуги, повинні бути обґрунтованими і найпростішими. Співкування між адміністративними органами (погодження, експертизи, повідомлення) повинне

здійснюватися переважно всередині адміністрації, без залучення особи. Удосконалюючи правове регулювання, необхідно максимально спростувати правила і порядок надання послуг;

3) строковість, оперативність та своєчасність – часове обмеження щодо надання адміністративної послуги означає, що послуга повинна надаватися не пізніше визначеного строку (строковість), за можливістю якнайшвидше (оперативність) та з урахуванням конкретних потреб особи в певній ситуації (своєчасність). Своєчасність вимагає, щоб, зважаючи на особливості окремо взятої ситуації, орган в окремих випадках діяв навіть швидше, ніж того вимагає закон (за цими ознаками своєчасність є найвищою оцінкою якості надання послуги);

4) зручність – зручно, коли всі або більшість адміністративних послуг можна отримати в одному місці (тут же оплатити їх тощо) і коли особа змушена спілкуватися з органом влади не більше двох разів (коли звертається за послугою і коли отримує позитивний результат). Зручність може включати в себе доступність (фізичну або територіальну наближеність), тобто можливість особи без непомірних (непропорційних) витрат часу, коштів та особистих зусиль відвідувати адміністративний орган. Зручно, коли особа може завітати до адміністративного органу не тільки в робочі дні й години, а й, наприклад, у вихідний день чи ввечері. Цей критерій також означає, що особі надається максимум способів звернення за послугою чи за інформацією щодо неї (наприклад, особисто, поштою, електронною поштою та ін.) тощо;

5) чутливість – орган та його працівники повинні ставитися до кожної особи як до найважливішого споживача/клієнта. Службовець, який спілкується з приватною особою, повинен роз'яснювати їй її права та обов'язки, повідомляти іншу необхідну інформацію, тобто сприяти особі в позитивному вирішенні її справи;

6) відкритість – інформація, необхідна для отримання адміністративної послуги, повинна бути відкритою та легкодоступною. Адміністративний орган повинен консультувати споживачів послуг з усіх питань, пов'язаних з отриманням послуг;

7) рівність – адміністративний орган повинен однаково (однаково доброзичливо) ставитися до всіх споживачів адміністративних послуг. Це також означає, що однакові справи повинні вирішуватись однаково, в однаковий строк, з однаковими вимогами тощо;

8) мінімальна (справедлива) вартість – особа не повинна відчувати себе ошуканою державою. Вартість послуги, за загальним правилом, не повинна перевищувати вартості фактичних витрат на надання цього виду послуг. Стандартом також має бути визначення плати за адміністративну послугу в фіксованому розмірі централізовано (це означає, що послуга коштує однаково в різних місцевостях держави тощо). Сюди ж можна включати зручність оплати.

Незважаючи на наявність типової структури стандарту надання адміністративної послуги, якої, як свідчить проведене дослідження, дотримуються органи управління усіх рівнів, вважаємо за доцільне під час визначення стандартів надання адміністративних послуг враховувати такі критерії: територіально-транспортна доступність; чіткість встановлених процедур; простота виконання отримувачем встановлених норм; строковість та часове обмеження; неупереджене і доброзичливе ставлення до отримувача з боку адміністративного органу; фіксована вартість.

Дослідження засобів організаційного забезпечення надання адміністративних послуг, згідно із Законом України “Про адміністративні послуги”, дає підстави узагальнити можливі шляхи, якими здійснюється організація забезпечення надання адміністративних послуг:

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

1) забезпечення безоплатного автоматизованого віддаленого доступу адміністраторів у режимі реального часу до інформації в інформаційних системах суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ, організацій, що належать до сфери їх управління, у яких міститься інформація, необхідна для надання адміністративних послуг, якщо інше не передбачено законом;

2) надання на підставі запитів адміністраторів інформації, необхідної для виконання покладених на них завдань;

3) забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктам звернень у строки, встановлені законом, на підставі відповідних документів, одержаних від адміністраторів.

Погоджуючись у цілому зі складовими організаційного забезпечення надання адміністративних послуг у громаді, розробленого В. Мамоною, стандарти і критерії в якому віднесено до функціонально-методологічного механізму [7], слід відзначити, що організаційне забезпечення надання адміністративних послуг має бути розширене, на нашу думку, комплексом дій та заходів, що мають включати перш за все, обґрунтованість надання послуги, а також не лише вимоги до процедур надання адміністративних послуг, а й визначення рівня компетенції надавачів адміністративної послуги, можливість її оцінювання споживачем, перспективи удосконалення.

Цікавим для вивчення вважаємо досвід Канади щодо встановлення стандартів послуг. Зокрема, виходячи з концепції внутрішніх і зовнішніх стандартів, у країні розроблено “Цілі з надання послуг” для внутрішнього користування на рівні міністерств з метою контролю за роботою щодо покращення рівня обслуговування та підвищення рівня задоволеності громадян, а також “Стандарти надання послуг” для зовнішнього користування – у формі “Хартії надання послуг”, що дозволяє досягти успіху у сфері оцінювання якості послуг. При цьому стандарти послуг, зазвичай, мають дві складові: стандарт послуги як “мета” та власне “стандарт послуги”. Перший являє собою відсоток (або інший вимірюваний показник) очікуваного досягнення заявлених стандартів послуг (як-от, підрозділ прагне досягти встановленого стандарту в 90 % наданих послуг), є внутрішнім критерієм, тому доводиться до відома лише персоналу. Другий – зобов'язання суб'єкта надання послуги у вигляді публічної заяви, де описується рівень обслуговування, на який можуть очікувати клієнти, написаної з точки зору самих клієнтів (наприклад, після отримання заповненої клієнтом заяви, рішення щодо неї має бути прийнято, зазвичай, упродовж 10 робочих днів) [4].

Проведене дослідження дозволило дійти висновку, що чинні стандарти надання адміністративних послуг у громаді недостатньо враховують потреби й очікування одержувачів послуг, має місце низька якість наданих послуг. Інакше кажучи, організаційно-правова основа надання адміністративних послуг у громаді ще не до кінця сформована і потребує удосконалення.

Подальших розвідок потребує дослідження очікувань одержувачів адміністративних послуг, імплементація їх у зовнішні стандарти, у цілому стандартизація сервісної діяльності органів публічного управління.

Література:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [авт.-упоряд. В. П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
2. Афанасьев К. К. Щодо стандартів надання адміністративних послуг. – Режим доступу : <http://wap.lduvs.forum24.ru/?1-14-0-00000076-000-0-0-1401097757>.
3. Васильєва О. І. Стандартизація надання адміністративних послуг в Україні / О. І. Васильєва, Н. В. Васильєва // Університетські наукові записки. – 2012. – № 2 (42). – С. 77–81.

4. Державна політика у сфері надання дозвільних послуг : навч. посіб. / [уклад. О. Рудік] ; за ред. В. Лисенка. – Запоріжжя : К.І.С., 2013. – 120 с.
5. Закон України “Про адміністративні послуги” від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
6. *Кульчицький П. П.* Стандартизація державних послуг, що надаються органами внутрішніх справ України: організаційно-методичні аспекти // Теорія та практика забезпечення якісного управління у сфері діяльності Міністерства внутрішніх справ : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 27 листоп. 2009 р. / [упоряд. : Т. О. Проценко, І. П. Голосніченко, О. Г. Циганов, П. П. Кульчицький] ; за заг. ред. Т. О. Проценка. – К. : ДНДІ МВС України, 2009. – 231 с.
7. *Мамонова В. В.* Організаційний механізм надання адміністративних послуг в громаді в умовах децентралізації / В. В. Мамонова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2015. – № 2.
8. *Тимошук В. П.* Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимошук, А. В. Кірмач. – К. : Факт, 2005. – 88 с.
9. Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/jijidjijjhrjkj.htm>.
10. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг : наказ Міністерства економіки України від 12 лип. 2007 р. № 219 (зі змінами та допов.). – Режим доступу : <http://www.adm-pl.gov.ua/page/metodika-standartiv-nadannya-adminposlug>.
11. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади” від 15 лют. 2006 р. № 90-р // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 7. – Ст. 376.
11. Сайт Подільської районної в місті Києві державної адміністрації. – Режим доступу : <http://podil.kievcity.gov.ua/content/standarty-nadannya-administratyvnyh-poslug.html>.

***Olshanskyi O. V.* Grant of public services is in society: standards and criteria.**

Generalized approaches to the definition of "standard". Disclosed the essence of the content of the standard administrative services, described its structure. Determined additional criteria to be considered appropriate, when determining standards of administrative services.

Key words: administration services, demands, standard, criterion, opinion, community.

Надійшла до редколегії 29.09.2015 р.

УДК 35:332.122:338.43

В. А. Чернятіна,
провідний спеціаліст

*планово-облікового відділу навчально-методичного управління ХарПІ НАДУ,
м. Харків*

ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА РОЗВИТОК СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

Розглянуто сутність децентралізації, її вплив на розвиток сільських територій та світовий досвід. Визначено, що більшість сільських територій перебувають у занедбаному стані без інфраструктури та необхідного розвитку. Сільські території потребують особливої уваги з боку держави та необхідних реформ для їхнього розвитку. Окреслено основні проблеми розвитку сільських територій та можливі шляхи подолання їх. Наведено переваги децентралізації та можливі ризики, яких необхідно уникнути під час об'єднання територіальних громад та надання їм фінансової самостійності.

Ключові слова: сільські території, розвиток сільських територій, децентралізація.