

УДК 351:316.343.656

Н. С. Грабар,

аспірант кафедри державного управління ХарПІ НАДУ, м. Харків

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Розглянуто поняття та види адміністративних послуг. Визначено основні проблеми надання адміністративних послуг в Україні. Запропоновано конкретні напрями підвищення якості надання адміністративних послуг, які, зокрема, передбачають впровадження сучасних методик оцінки якості послуг, активне включення в цей процес громадськості, затвердження чіткої класифікації послуг, розвиток системи надання електронних послуг тощо на основі узагальнення європейського досвіду.

Ключові слова: послуги, адміністративні послуги, якість, потреби, центри надання адміністративних послуг.

N. S. Grabar,

Postgraduate student of Public Administration and Management Department, Kharkiv

WAYS TO IMPROVE THE QUALITY OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE

The notion and types of administrative services. With the results of the survey identified the main problems of administrative services in Ukraine. On the basis of summarizing the European experience suggests concrete ways to improve the quality of administrative services, which, in particular, include the introduction of modern methods of assessing the quality of service, active involvement in the process of public approval clear classification of services, the development of electronic services, etc.

Key words: services, administrative services, quality, territorial community, needs, local authorities, centers of administrative services.

Проголосивши себе соціальною державою, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток кожного громадянина, Україна взяла на себе зобов'язання щодо забезпечення надання якісних послуг населенню. Відомо, що цей процес потребує належного наукового, правового, фінансового, організаційного та кадрового забезпечення, розробки відповідних стандартів якості та критеріїв оцінки щодо задоволення потреб населення отриманими послугами. Між тим, сьогодні, попри розуміння значущості вказаної проблеми як керівництвом держави, так і науковцями, актуальним залишається питання якості надання таких послуг.

Сьогодні в державноуправлінській літературі проблемі надання якісних публічних послуг приділяється значна увага. Так, ці питання розглядали у своїх працях такі дослідники, як В. Авер'янов, В. Бакуменко, Н. Гнидюк, Д. Горелов, В. Дзюндзюк, В. Долечек, І. Коліушко, Н. Мельтюхова, П. Надолішній, Н. Нижник, В. Тимошук, Ю. Шаров та ін. Вони теоретично обґрунтували можливості впровадження сучасних західних моделей в Україні, дослідили правові засади надання послуг тощо. Однак питання підвищення якості надання адміністративних послуг наразі залишилися поза увагою науковців.

Тому метою статті є визначення пріоритетних напрямів підвищення якості надання адміністративних послуг в Україні.

Наукові дискусії щодо змісту та якості надання послуг державними установами почалися в 1980 – 1990-х рр. і були пов'язані з поширенням у США, Новій Зеландії, Австралії, Великій Британії та низці інших країн Західної Європи концепції “Нового публічного менеджменту” [12]. Згідно з нею державні установи повинні були відмовитися від традиційної моделі державного управління, заснованій на веберівській концепції бюрократії [3] та чіткому розділенні політичних та адміністративних посад [17] і зосередитися на обслуговуванні громадян. При тлумаченні “Нового публічного менеджменту”, який передбачав широке запозичення й адаптацію управлінських практик приватного сектора в публічний, практично будь-яка взаємодія держави з індивідом подавалась як державна послуга. Причому деякі дослідники відносили до державних послуг і прийняття нормативних правових актів, і адміністрування податків, і навіть утримання громадянина в місцях позбавлення волі [1; 4].

Одним із перших серед вітчизняних дослідників проблемою виділення ознак та видів державних послуг став займатися І. Коліушко [5]. Він зазначав, що послуги, що надаються органами держави та місцевого самоврядування, складають сферу публічних послуг. За ознаками суб'єкта, який надає публічні послуги, слід виділяти державні (надаються органами виконавчої влади та державними підприємствами, установами й організаціями) та муніципальні (надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями) послуги. До державних, на його думку, належать також послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та недержавними установами, організаціями, підприємствами в порядку виконання делегованих державою повноважень, а до муніципальних послуг – послуги, які надаються за рахунок місцевих бюджетів та під відповідальність органів місцевого самоврядування.

На його думку, адміністративні послуги – це ті публічні (тобто державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [6].

Зокрема, І. Коліушко виділяє такі ознаки адміністративних послуг:

1. Адміністративна послуга надається за зверненням фізичної або юридичної особи.
2. Надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням юридично значущих умов для реалізації прав конкретної приватної особи.
3. Адміністративні послуги надаються виключно владними установами через реалізацію владних повноважень.
4. Право на одержання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження органу влади має визначатися лише законом.
5. Результатом адміністративної послуги є адміністративний акт – рішення або юридично дія органу влади, якими задовольняється звернення особи [6].

Послуги, що надаються, можна класифікувати таким чином:

– за рівнем установлення повноважень щодо надання адміністративних послуг і видом правового регулювання процедури їх надання можна виділити адміністративні послуги: з централізованим регулюванням (закони, акти Кабінету

Міністрів); з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування); зі “змішаним” регулюванням (коли має місце одночасно і централізоване, і локальне регулювання);

- за критерієм платності: платні та безоплатні послуги;
- за змістом: реєстрація; надання дозволу (ліцензії); сертифікація; атестація; верифікація; нострифікація; легалізація; встановлення статусу тощо;
- за предметом (характером) питань: підприємницькі (господарські); соціальні; земельні; будівельно-комунальні послуги тощо [7].

Отже, можна стверджувати, що адміністративні послуги надаються громадянам виключно органами влади, виключно в межах закону і їх наслідком має бути задоволення потреб громадян.

Такий підхід до визначення адміністративної послуги було закладено і в чинну національну нормативну базу. Так, зокрема, згідно із Законом України “Про адміністративні послуги” (далі – Закон), ухваленого 2012 р., під адміністративною послугою розуміється 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 [8]. При цьому суб’єктом надання адміністративної послуги вважається орган виконавчої влади, інший державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Законодавство у сфері надання адміністративних послуг в Україні поширюється на надання суб’єктом надання адміністративних послуг витягів і виписок з реєстрів, свідоцтв, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб’єкту звернення, а також об’єкта, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

Чинне законодавство також визначає чіткі вимоги до суб’єктів надання адміністративних послуг, зокрема вказується на необхідність:

- облаштування в місцях прийому суб’єктів звернень інформаційних стендів зі зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги;

- створення та функціонування сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб’єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під’їзних шляхів та місць паркування;

- здійснення посадовими особами прийому суб’єктів звернень згідно з чітким графіком;

- надання суб’єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефоном, електронною поштою, іншими засобами зв’язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг;

- видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, в яких здійснюється прийом суб’єктів звернень;

- облаштування скриньки для висловлення суб’єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів тощо [8].

Як зазначено в Законі, державна політика у сфері надання адміністративних послуг в Україні базується на принципах: верховенства права; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень [8].

Відповідно до вимог Закону, починаючи з 2013 р., в Україні на базі місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування стали створюватись Центри надання адміністративних послуг – постійно діючі робочі органи або структурні підрозділи місцевих органів влади, в яких надаються адміністративні послуги. Проте попри унормування надання адміністративних послуг у цій сфері залишаються актуальними ще багато проблем.

По-перше, відсутність реального механізму вивчення потреб громадян в адміністративних послугах. Згідно з результатами проведеного соціологічного дослідження лише 20 % опитаних визнали, що в Україні існує реальний механізм вивчення потреб населення у послугах, що надаються державними і комунальними установами.

По-друге, вкрай низьким залишається рівень партнерства органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у цій сфері (лише 23,3 % опитаних вказали що воно здійснюється на належному рівні).

По-третє, якість надання адміністративних послуг в Україні продовжує значно поступатися аналогічним послугам, які надаються в країнах Європейського Союзу. Так, 77,3 % опитаних визнали наявність значних переваг обслуговування громадян в ЄС.

Перевагами системи надання адміністративних послуг у країнах ЄС, на думку експертів, є непотрібність давати хабарі, “віддячувати” (55,3 %); націленість органів публічного управління на надання послуг (47,7 %); оперативність розгляду звернень і вирішення питань (40 %).

При цьому критеріями якості послуг, які надаються органами місцевого самоврядування експерти визнали доступність послуги, її невелику вартість (48,3 %), відповідність потребам громадян (25,8 %), оперативність послуги, своєчасність її надання (24,4 %), мінімум бюрократичних процедур для її отримання (23,4 %), повнота надання послуги (23,4 %) та своєчасність (23 %).

Серед факторів, що сприятимуть підвищенню якості надання адміністративних послуг, поряд із спрощенням процедури надання послуг (37,7 %), експерти виділили необхідність збільшення місцевих бюджетів (27,5 %) та залучення громадського контролю за процесом їх надання (23,7 %).

Таким чином, експерти звернули увагу на необхідність удосконалення організаційних та фінансових механізмів надання адміністративних послуг. І з урахуванням більш якісного надання таких послуг у країнах ЄС доцільно звернутися до європейського досвіду щодо забезпечення їх високої якості.

1. Першою спільною рисою для всіх європейських країн є наявність законодавчо встановленого вичерпного переліку послуг. Найбільш повна класифікація всього спектру публічних послуг існує в Німеччині [11, с. 123]. Наприклад, близько

400 послуг класифікуються за змістом на 8 типів, причому 73 % від загальної кількості послуг відносяться до трьох з них: збору, обробки та надання загальної та спеціалізованої інформації; обробці заяв, що надходять у державні органи, і надання допомоги та сприяння (надання різних форм фінансової допомоги, грантів тощо).

2. Використання у всіх країнах принципу субсидіарності, тобто надання адміністративних послуг тими органами влади (місцевими, регіональними, центральними), які можуть їх надати найбільш ефективно [2, с. 89].

3. Проведення державного моніторингу процесу надання послуг та оцінювання якості послуг за спеціально встановленими методиками. Методика ЄС передбачає відслідковування таких питань, як орієнтація на споживача послуги, прозорість її надання, доступність на місцевому та міжнародному рівні, задоволеність споживачів тощо [10]. Зокрема, орієнтованість на потреби споживачів визначається за рівнем: безпечності та гнучкості доступу, а також персоналізації послуг; багатоканальності отримання послуги, що обумовлює її доступність; уникненню необхідності повторного надання інформації, необхідної для отримання послуг; рівню збереження комерційної таємниці та приватних даних). Доступність визначається за наявністю рівних можливостей на всіх рівнях і всіх громадян ЄС без будь-якої дискримінації отримувати однаково якісні послуги.

4. Забезпечення отримання послуги багатьма мовами [13].

5. Створення умов для постійного обміну досвідом між різними органами влади щодо надання адміністративних послуг [9].

6. Активне залучення громадськості до процесу оцінки якості послуг, що надаються, та повна прозорість їх надання [14]. Громадські ради, організації, товариства активно долучаються до розробки рішень, спрямованих на удосконалення системи надання адміністративних послуг. При цьому сам процес надання є абсолютно прозорим (надання послуг здійснюється у відкритих або скляних приміщеннях і кожна людина може спостерігати за процесом надання).

7. Наявність дійової системи оскарження дій суб'єкта надання послуги. Кожен громадянин у разі порушення стандарту послуги або обслуговування може звернутися до суду і добитися надання послуги належної якості [16].

8. Активний розвиток системи надання електронних послуг [15]. У більшості європейських країн сьогодні значну частину послуг (реєстрація, видача дозволів, ліцензування тощо) можна отримати заочно, надіславши необхідні документи в електронному вигляді. При цьому в країнах ЄС функціонує єдиний портал адміністративних послуг, який передбачає:

- отримання всіх адміністративних послуг у режимі “єдиного вікна”;
- забезпечення можливості отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їх заяв;
- забезпечення можливості отримання суб'єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг;
- можливість оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі.

Адміністративні послуги являють собою особливий вид послуг, які надаються органами влади відповідно до чинного законодавства і спрямовані на задоволення потреб громадян. Протягом останніх років в Україні юридично та організаційно

оформилися система надання адміністративних послуг на місцевому рівні, в основі якої знаходяться Центри надання адміністративних послуг, що функціонують як структурні підрозділи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Між тим, як свідчать результати проведеного експертного опитування, рівень якості надання адміністративних послуг в Україні залишається достатньо низьким. На основі узагальнення досвіду європейських країн і наявних проблем можна визначити такі шляхи підвищення якості надання адміністративних послуг в Україні:

- затвердження законодавчо встановленого вичерпного переліку адміністративних послуг і закріплення за ними відповідних суб'єктів надання;
- затвердження державних стандартів якості надання послуг та проведення постійного державного моніторингу процесу надання послуг та оцінювання якості послуг, що надаються;
- створення механізму вивчення потреб громадян у послугах та задоволеності щодо їх надання;
- забезпечення участі громадськості в процесі оцінки якості послуг, що надаються, та прозорості їх надання.
- впровадження дійової системи оскарження дій суб'єкта надання послуги;
- забезпечення функціонування єдиного державного електронного порталу адміністративних послуг та розвиток системи електронних послуг.

Правові та організаційні механізми розвитку такої системи стануть предметом подальших досліджень.

Література:

1. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
3. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер ; пер. с нем. ; сост. и общ. ред. Ю. Н. Давыдова. – М. : Прогресс, 1990. – 808 с.
4. *Гаращук В.* Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? / В. Гаращук // Вісник АПрН України. – 2001. – № 3. – С. 109–114.
5. *Коліушко І.* Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні / І. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.
6. *Коліушко І.* Управлінські (адміністративні) послуги – новела адміністративного права / / І. Коліушко // Центр політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua>.
7. *Коліушко І.* Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І. Коліушко, В. Тимошук // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30–34.
8. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
9. Холопов В.А. Сравнительный анализ инновационных механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в зарубежных странах [Електронний ресурс] / В. А. Холопов. – Режим доступу : <http://www.center-bereg.ru/h195.html>.
10. Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. European Commission, Brussels, 03.03.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/>
11. Innovation in public sector services: entrepreneurship, creativity and management / P. Windrum, P. Koch (Ed.). – Cheltenham : Edward Elgar Pub, 2008. – 251 p.
12. *Osborne D.* Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector / D. Osborne, T. Gaebler. – Reading, MA : Addison- Wesley, 1992. – 369 p.

13. Powering European Public Sector Innovation: Towards A New Architecture. Report of the Expert Group on Public Sector Innovation. European Commission, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu>.

14. Social Services of General Interest in the EU / U. Neer-gaard, E. Szyszcak, J. Willem van de Gronden, M. Krajewski (Ed.). – The Hague : T.M.C. Asser Press, 2013. – 622 p.

15. Torres L. E-government and the transformation of public administrations in EU countries: Beyond NPM or just a second wave of reforms? / L. Torres, V. Pina // Facultad de Ciencias Economicas y Empresariales, Universidad de Zaragoza : Documentos de Trabajo – 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uhu.es/ijdar/documentos/Present04/vicente.pdf>.

16. Towards interoperability for European public services: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010), 16.12.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_iop_communication_en.pdf

17. Wilson W. The Study of Administration / W. Wilson. – Washington, D.C. : American Political Science Quarterly, 1991. – 380 p.

Надійшла до редколегії 05.05.2015 р.

УДК 353.2

Д. Ф. Дуков,

здобувач кафедри європейської інтеграції ОРІДУ НАДУ, м. Одеса

АНАЛІЗ СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ “МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ” ТА ПОБУДОВА ЙОГО УЗАГАЛЬНЕНОГО ВИЗНАЧЕННЯ

У статті на основі двох підходів, в основу яких покладено визначення родового поняття й істотних ознак та формальне уявлення поняття “система”, здійснено аналіз існуючих визначень поняття “механізм державного управління”, побудовано два його узагальнених визначення.

Ключові слова: механізм державного управління, родові поняття, істотні ознаки, система, узагальнене визначення.

D. F. Dukov,

Seeker of PhD degree of European Integration of ORI NAPA, Odesa

ANALYSIS OF THE ESSENCE OF “GOVERNANCE MECHANISM” AND BUILDING UP ITS GENERALIZED DEFINITION

By taking two different methodological approaches, which are based on the defining of the generic term, essential features and formal notion of the “system”, the article claims to analyze the existing definitions of the notion “governance mechanism” and create two new generalized definitions of that notion.

Key words: governance mechanism, generic term, essential features, system, generalized definition.