

# МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.078

Тетяна Гоголь

## ПІДХОДИ ДО ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Підвищення якості надання послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування актуалізує питання розвитку системи надання адміністративних послуг. Розглянуто ефективність використання системи управління якістю задля оптимізації процесів планування, розподілу ресурсів та визначенню підходів до об'єктивного оцінювання результатів діяльності органів виконавчої влади. На основі аналізу нормативно-правової бази та сучасних практик надання адміністративних послуг сформовано базові рекомендації щодо вирішення нагальних проблем забезпечення населення України якісними послугами, що відповідають європейським стандартам.

**Ключові слова:** адміністративні послуги, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, якість послуг, система управління якістю.

Постановка проблеми

Розбудова України як правової демократичної держави вимагає радикальної зміни пріоритетів у державному управлінні, принципів та форм відносин між владою і приватними (фізичними та юридичними) особами. Людина, її права та свободи відповідно до Конституції України визнані найвищою соціальною цінністю. З метою підвищення ефективності державного управління і місцевого самоврядування особливу увагу необхідно звертати на те, що держава не управляє суспільством, а надає йому послуги, а відтак головне завдання сучасної держави полягає саме в наданні населенню якісних послуг. Досягненню цієї мети слугує категорія «адміністративних послуг». Модель адміністративних послуг запозичена з досвіду Великої Британії, США, Канади, де у 80-х рр. минулого століття відбулася реформа публічної адміністрації, головним завданням якої було визначено саме надання якісних послуг громадянам. Проте в англomовному варіанті для позначення цієї категорії використовується термін «public services», що перекладається як «публічні послуги» або «державні послуги» [3, с. 380].

Актуальність проблематики адміністративних послуг є безперечною. І хоча багато питань залишаються надзвичайно дискусійними, проте деякі підходи до підвищення якості надання адміністративних послуг можна вже сформулювати.

Теоретико-прикладні проблеми щодо надання адміністративних послуг, формування доктрини адміністративних послуг, визначення класифікації послуг, правового регулювання та організації системи надання управлінських послуг, запровадження системи управління якістю надання державних, в тому числі

адміністративних послуг досліджено у працях значної кількості науковців [1–4; 9]. Природа адміністративних послуг активно досліджується представниками юридичної науки, а також галузі науки «Державне управління».

Незважаючи на наявні досягнення у формуванні теорії надання адміністративних послуг, у тому числі визначенні номенклатури адміністративних послуг, недостатньо дослідженими залишаються питання підвищення якості надання адміністративних послуг, критерії оцінки якості адміністративної послуги.

Мета статті полягає у визначенні підходів до законодавчого врегулювання покращення якості надання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування адміністративних послуг фізичним та юридичним особам.

У світовій практиці перший сертифікат із системи управління якістю за ISO 9001 у суспільному секторі виданий у 1995 р. муніципалітетом канадського міста Сент-Августин де Десмон, що відноситься до Квебеку. З того часу кількість сертифікованих систем в органах виконавчої влади постійно зростає [2, с. 16–17]. У нагоді може стати досвід органів виконавчої влади країн Європейського союзу, багато з яких побудували та вдосконалюють системи управління якістю за стандартами ISO 9000, а також ефективно використовують методику «загальної схеми оцінювання» (CAF), яка побудована на базі моделі досконалості Європейського фонду управління якістю.

На основі наявного міжнародного досвіду та з урахуванням результатів і рекомендацій вітчизняних науковців в українській системі органів виконавчої влади цілком можливим є запровадження різноманітних підходів до планування підвищення якості надання адміністративних послуг: від найбільш розповсюдженого міжнародного стандарту ISO 9001:2000 до власних інноваційних розробок. Зокрема, впровадження системи управління якістю згідно зі стандартом ISO 9001:2000 у будь-яких організаціях приводить до підвищення ефективності й узгодженості робіт, раціонального використання ресурсів, фокусування уваги на споживачах і, як наслідок, підвищення задоволення споживачів. Впровадження системи управління якістю на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000 дозволяє визначити підходи до побудови системи управління якістю у виконавчих органах влади з урахуванням національної і місцевої специфіки щодо законодавства, економіки, суспільних традицій тощо.

Зазначений державний стандарт установлює вимоги до планування системи управління якістю, а саме у ньому зазначається, що найвище керівництво повинно забезпечити:

а) планування системи управління якістю з метою задоволення вимог, викладених у п.4.1 (Організація повинна встановити, задокументувати, впровадити та підтримувати систему управління якістю і постійно поліпшувати її результативність відповідно до вимог цього державного стандарту), а також цілей у сфері якості;

Виділення невірних речень частин загальної проблеми

Мета

Вигляд основаного матеріалу

Аналіз останніх досліджень і публікацій

б) збереження цілісності системи управління якістю в процесі планування та впровадження змін до неї.

Найвище керівництво повинно забезпечити встановлення цілей у сфері якості, у тому числі спрямованих на задоволення вимог до продукції (послуг), відповідно до функцій та рівнів в організації. Цілі в сфері якості повинні бути вимірними та узгодженими з політикою в сфері якості [9].

Головне завдання впровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади – розробка і впровадження стандартів якості надання державних (адміністративних) послуг в органах виконавчої влади, підвищення її якості, підвищення задоволеності громадян. Тому з метою підвищення якості державного управління із задоволення потреб громадян та інших суб'єктів правових відносин програмою уряду передбачалося ряд заходів щодо впровадження високоякісної системи управління і забезпечення органами виконавчої влади всіх передбачених законом правил, норм і стандартів надання послуг і виконання робіт. Кабінет Міністрів України зобов'язав Головердержслужбу та Держспоживстандарт підготувати методичні рекомендації щодо запровадження в органах виконавчої влади системи управління якістю відповідно до вимог стандарту ISO 9001:2000. Такі рекомендації були розроблені та затверджені спільним наказом Держспоживстандарту України та Головердержслужби України від 31.07.2006 р. № 273/221, в якому передбачені загальні правила впровадження системи управління якістю в різних органах виконавчої влади.

Після того, як Головне управління державної служби України успішно запровадило систему управління якістю відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001:2000, за його ініціативи було підготовлено і ухвалено Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади» від 11.05.2006 р. №614 [6]. На виконання підпункту 1.1.1 пункту 1.1 Національного плану дій на 2011 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 рр.» Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», затвердженого Указом Президента України від 27 квітня 2011 р. № 504, Кабінет Міністрів України постановив визнати такими, що втратили чинність, Постанови Кабінету Міністрів України, зокрема вищезазначену.

Наказом Держспоживстандарту від 30 червня 2009 р. № 235 затверджено Настанову щодо застосування ДСТУ ISO 9001 – 2001 «Системи управління якістю. Вимоги» в органах виконавчої влади. Настанова розроблена на виконання п. 9 Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 р. № 614. Настанова містить рекомендації для органів виконавчої влади щодо застосування ДСТУ ISO 9001–2001 «Системи управління якістю. Вимоги» на комплексній основі. Зазначена Настанова не доповнює, не змінює та не корегує вимоги ДСТУ ISO 9001–2001 «Системи управління якістю. Вимоги». Всі положення, подані в цьому документі, є загальними і призначені для застосування органами виконавчої влади незалежно від їх типу, розміру та послуг, які ними надаються. Органи виконавчої влади є вільними застосовувати Настанову, зважаючи на свої потреби та максимальну вигоду.

Незалежно від того, на якому етапі планування було розпочато розроблення системи управління якістю, бажано якомога раніше визначити політику центральних органів виконавчої влади та вимірювані показники, за

якими відбуватиметься моніторинг її реалізації. На основі загальних показників моніторингу на рівні центральних органів виконавчої влади треба визначити і показники моніторингу на рівні окремих процесів. Якщо є можливість, за цими показниками повинні бути встановлені кількісні цілі; якщо цілі встановити на цьому етапі складно, можна певний час накопичувати статистику за цими показниками, щоб потім визначити обґрунтовані цілі за ними.

Для створення правових засад необхідно визначити загальні вимоги до стандартів якості надання адміністративних послуг. Під стандартами якості адміністративних послуг можна розуміти мінімальні вимоги щодо надання адміністративної послуги, які повинен забезпечити адміністративний орган, а також критерії, за допомогою яких можна оцінити, наскільки споживач адміністративної послуги задоволений її наданням. При визначенні стандартів якості адміністративних послуг, на нашу думку, можна враховувати такі критерії, як результативність, простота і зручність, оперативність, рівність і чутливість, відкритість, справедливість та зручність оплати.

Для покращення якості надання адміністративних послуг необхідно вживати системні заходи. Насамперед, слід розмежувати в системі органів виконавчої влади органи, які займаються виробленням політики, і органи, що займаються поточним адмініструванням. В другій категорії необхідно виділити органи, які надають адміністративні послуги, та зосередити їхню діяльність на якісному наданні послуг.

Необхідно мінімізувати перелік (номенклатуру) адміністративних послуг та залишити лише ті, які є справді важливими для публічних інтересів. Для цього всі послуги, які надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними підприємствами, установами і організаціями, необхідно переглянути (фактично – провести функціональне обстеження) і систематизувати за наступними критеріями: а) послуги, надання яких варто залишити за державою та органам місцевого самоврядування; б) послуги, надання яких може бути передане недержавним суб'єктам (у порядку делегування або приватизації), але їх надання має залишатися завданням держави або органів місцевого самоврядування і здійснюватися під їх відповідальність; в) послуги, які можуть бути скасовані без шкоди для суспільства та держави. Це дасть змогу зосередити обмежені публічні ресурси на реалізації найважливіших завдань. Перегляд обсягу адміністративних послуг доцільно періодично переглядати, адже після будь-яких скорочень завжди відбуваються зворотні тенденції.

Важливо максимально децентралізувати надання адміністративних послуг. Це наблизить надання адміністративних послуг до споживачів, що не тільки зручно для останніх, а й сприятиме більш точному визначенню потреб та очікувань споживачів. Завдання щодо надання адміністративних послуг доцільно передавати через відкриті механізми тендерів, делегування недержавним інституціям, органам професійного самоврядування тощо. Передача публічних завдань повинна відбуватися разом з відповідним публічним фінансуванням на цю діяльність. Можливість зміни суб'єкта, який надає адміністративні послуги, на конкурсних засадах створює конкуренцію на право надання адміністративних послуг і змушує покращувати якість. Але важливо забезпечити належний контроль за якістю надання адміністративних послуг такими суб'єктами, залишити за державою функ-

цію ціноутворення у цій сфері, здійснювати систематичне оцінювання діяльності на основі думки споживачів. Відповідальність же за надання таких послуг повинна й надалі залишатися за державою чи органами місцевого самоврядування.

Необхідно ретельно регламентувати процедуру надання адміністративних послуг. Правова визначеність у процедурних питаннях зменшує можливості для зловживань і гарантує правову захищеність приватних осіб. При встановленні процедури надання адміністративної послуги необхідно орієнтуватися на кінцевий результат. А при вдосконаленні правового регулювання необхідно максимально спростувати правила і порядок надання послуг. У цій частині адміністративно-процедурне законодавство Німеччини цікаве двома прикладами. У законі ФРН «Про адміністративну процедуру» є окремий розділ «1а. Прискорення дозвільної процедури», який стосується випадків, коли «адміністративна процедура має метою надання дозволу (дозвільна процедура), яка слугує втіленню планів у рамках економічної діяльності заявника». У цьому розділі передбачені додаткові вимоги до органу, зокрема щодо швидкості вирішення справи, інформування та консультування заявника, погодження з іншими органами, які беруть участь у процедурі. Інший приклад, який, на нашу думку, можна розглядати як один зі способів покращення організації надання адміністративних послуг – це так звана процедура затвердження плану. Так, у випадку масштабних змін (насамперед, це стосується будівництва) відбувається оприлюднення, обговорення та затвердження плану. Ця процедура є більш тривалою, оскільки вона передбачає проведення експертиз, слухання і, як правило, рішення приймається колегіальними органом. Але після проходження процедури затвердження плану відпадає потреба в інших рішеннях органів влади, особливих публічно-правових дозволах, ліцензіях, санкціях, узгодженнях, згодах та інших затвердженнях плану. Затвердження плану, з правової точки зору, врегулює всі публічно-правові відносини між носієм проекту й особами, прав та законних інтересів яких стосуватиметься втілення плану.

Прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» [7] сприятиме становленню, впорядкуванню та подальшому розвитку системи надання адміністративних послуг на чітко визначених правових засадах, дасть змогу задовольнити потреби споживачів адміністративних послуг, забезпечить захист їх прав та інтересів, гарантованих законом. Прийняття закону дозволить упорядкувати систему надання адміністративних послуг, уникнути їх дублювання, врегулювати питання їх оплати, усунути незручності при отриманні.

Сьогодні першочерговою проблемою у сфері публічних послуг є необхідність припинення практики надання органами виконавчої влади платних послуг господарського характеру. Для цього, а також для впровадження справжньої ідеології служіння держави людині може використовуватись теорія адміністративних послуг, яка б визначила завдання сучасної демократичної держави, обґрунтовані критерії розмежування різних видів публічних послуг, ознаки адміністративних послуг, стандарти визначення якості адміністративних послуг тощо.

У перспективі в Україні доцільно створити такі умови, щоб суб'єкти, які надають адміністративні послуги, в питанні внутрішньої організації діяльності могли діяти за принципами приватного сектору. Це має, насамперед, поширюватися на питання добору та управління персоналом, винагороди за працю. Працівники повинні

бути орієнтовані на досягнення результатів, з відповідними стимулами за їх досягнення, а не за формальне дотримання правил. Необхідно створити умови, за яких оплата праці в органах, які надають адміністративні послуги, могла б досягати рівня оплати праці спеціалістів відповідної кваліфікації в приватному секторі.

Загалом, на нашу думку, доктрина адміністративних послуг могла б дати новий поштовх для проведення адміністративної реформи в Україні і при цьому допомогла б досягти її найважливішого завдання – змінити ідеологію діяльності держави з владарювання на служіння народів.

## Література.

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України [Текст] / Автор-упорядник В.П.Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
2. Васильєва Н.В. Адміністративні послуги – важлива складова державних і муніципальних послуг / Н.В.Васильєва // Управління сучасним містом. – 2009. – № 1-12 (33–36). – С. 12–18.
3. Задохайло О. А. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні / О.А.Задохайло // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 379–384 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11zaopvu.pdf>.
4. Коліушко І. Адміністративні послуги – цифри і кроки [Електронний ресурс] / І.Коліушко // Українська правда. – 4.10.2011. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua>.
5. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р.№ 90-р // Офіційний вісник України від 01.03.2006 р. – №7. – С. 167.
6. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 р. № 614 // Офіційний вісник України від 31.05.2006 р. – №20. – С. 19.
7. Проект Закону України «Про адміністративні послуги» (реєстр. № 9435 від 09.11.2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua/doc2.nsf/link1/JF7A300I.html>.
8. Про упорядкування надання адміністративних послуг та утворення робочої групи [Електронний ресурс]: Наказ Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів від 27.10.2010 р. № 486. – Режим доступу: <http://www.dssu.gov.ua:1080/control/uk/publish/category/main?catid=131056>.
9. Системи управління якістю. Вимоги (ISO 9001:2000, IDT): ДСТУ ISO 9001 – 2001. – [Чинний від 2001-06-27]. – К.: Держспоживстандарт України 2001. – IV, 33 с. – (Національний стандарт України).
10. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності [Текст]: Практичний посібник / За заг. ред. В.П. Тимошука. – К.: СПД Москаленко, 2010. – 440 с.