

УДК 338.465

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Жуковська А.Ю., к.е.н.

Тернопільський національний економічний університет

В статті розглянуто теоретичні та правові засади надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Узагальнено наукові підходи до визначення змісту та особливостей адміністративних послуг. Проаналізовано сучасний стан запровадження систем управління якістю адміністративних послуг в органах виконавчої влади. Запропоновано модель механізму надання якісних адміністративних послуг органами виконавчої влади.

In article theoretical and legal bases of rendering of administrative services are considered by enforcement authorities. It is generalized scientific approaches to definition of the maintenance and features of administrative services. It is analyzed the current state of practice of introduction of control systems by quality of administrative services in enforcement authorities. It is offered model of the mechanism of granting of qualitative administrative services by enforcement authorities.

Ключові слова: публічні послуги, державні послуги, муніципальні послуги, адміністративні послуги, критерії якості надання адміністративних послуг, стандарти надання адміністративних послуг, механізм надання якісних адміністративних послуг.

Актуальність проблеми. Метою адміністративної реформи, яка проводиться на сьогоднішній день в Україні, є формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності – служіння народів та національним інтересам [1]. Розбудова України як правової демократичної держави вимагає радикальної зміни пріоритетів у державній діяльності і принципів та форм відносин між владою і громадянами. На сьогоднішній день держава не управляє суспільством, а надає йому послуги, а відтак головне завдання сучасної держави полягає саме в наданні громадянам якісних адміністративних послуг.

Необхідність покращення якості надання адміністративних послуг обумовлена передусім обмеженістю бюджету, що потребує досягнення кращих результатів з меншими затратами. По-друге, громадськість сьогодні вимагає кращого рівня послуг і визначення їх конкретного переліку. Окрім

того, важливим є той факт, що державний сектор, в разі ефективної роботи, зміцнює загальний економічний розвиток держави. Тому для вирішення цього головного завдання необхідно акцентувати увагу на законності та прозорості діяльності урядових структур, вишукувати нові технологічні можливості для вдосконалення якості надання послуг і активного використання методів та форм менеджменту приватного сектору в державному секторі.

Проблема підвищення якості послуг у методологічному плані залежить від рівня вирішення фундаментального питання щодо зв'язку між громадянами та державою, тобто від рівня взаємовідносин територіальних громад з державними та місцевими органами влади. Тому що від нього залежать і основні підходи визначення якості послуг. Незважаючи на те, що серед науковців і практиків існують різні погляди на щодо шляхів поліпшення якості послуг, їх думки співпадають в плані визначення обсягу надання послуг. У деяких країнах ініціативи надання послуг належать центральним органам влади і навіть існують декларації обов'язкових стандартів якості. В інших – покращення якості надання послуг асоціюється з необхідністю реформування державного сектору, або його доповненням недержавними організаціями.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Сьогодні в науковій літературі питання ефективності і якості надання адміністративних послуг органами виконавчої влади піднімаються в працях відомих вчених, економістів і практиків, зокрема В.Авер'янова, К.Афанасьєва, Б.Борисова, О.Віннікова, В.Гарашука, Н.Гнидюка, І.Голосніченко, Т. Желюк, С. Жарая, В.Євдокіменко, І.Ібрагімова, В.Кампо, С.Ківалова, В.Кудрі, Р.Куйбіди, М.Лесечко, О.Пастуха, В.Петренко, О.Поляка, В.Тимощука, О.Харитонова, А.Чемериса та ін. [2-5].

Віддаючи належне результатам наукових досліджень, слід констатувати той факт, що в науковій літературі оцінка якості адміністративних послуг органів виконавчої влади та розробка шляхів її підвищення не отримали належного систематизованого викладу і вимагають ретельних наукових досліджень.

Метою даної статті є розкриття змісту поняття «адміністративна послуга», аналіз стану запровадження систем управління якістю в органах

виконавчої влади та розробка моделі механізму надання якісних адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу дослідження. В англійській мові для позначення категорії публічних послуг вживається термін «public services». Але через особливості категорійного апарату, так само, як термін «публічна адміністрація» помилково перекладається як «державне управління», замість терміна «публічні послуги» у нас прижився спочатку термін «державні послуги». У Концепції адміністративної реформи в Україні паралельно використовувалися терміни «державні послуги» і «управлінські послуги». При цьому особливої межі між ними не проводилося. Останнім часом найбільш уживаним став термін «адміністративні послуги», оскільки справедливо вважається, що категорія «управлінських послуг» вже має своє змістове навантаження в економічній науці. Прикметник «адміністративні» є більш вдалим і тому, що вказує на суб'єкта, який надає такі послуги, – на адміністрацію, адміністративні органи. Крім того, прикметник «адміністративні» характеризує владно-публічну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг [6, с. 15].

Проблема визначення терміна «адміністративна послуга» має важливе теоретичне і практичне значення. Важливість його в науковому плані зумовлена тим, що розв'язання цієї проблеми дає змогу визначити сутність адміністративної послуги, коло ознак цього явища, відмежувати адміністративну послугу від таких понять, як «державна послуга», «платна послуга». Важливість у прикладному аспекті забезпечується тим, що проблема визначення цього поняття безпосередньо пов'язана з проблемою дослідження зазначеного явища, розробкою стратегії і тактики підвищення його суспільної ефективності, тобто йдеться про впорядкування діяльності в даному випадку органів виконавчої влади у сфері надання адміністративних послуг.

Для формування науково обґрунтованої теорії процесу надання послуг, на нашу думку, необхідно ввести єдині концептуальні засади і вони повинні базуватися на інтегральному понятті – «публічні послуги», що надаються державними структурами або іншими суб'єктами за рахунок публічних коштів. Відповідно до цього, ми пропонуємо за ознаками суб'єкта управ-

ління, котрий надає публічні послуги, розрізняти такі види публічних послуг:

1) державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед, виконавчої) та державними підприємствами, установами й організаціями. До числа державних послуг відносяться також послуги, які надаються недержавними організаціями в порядку виконання делегованих повноважень за рахунок коштів державного бюджету.

2) муніципальні (комунальні) послуги – це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами й організаціями за рахунок коштів місцевих бюджетів;

3) управлінські послуги – це розпорядча діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що регламентована законом і здійснюється за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямована на реалізацію їх прав, свобод та законних інтересів.

4) адміністративні послуги, виділення яких регламентується Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, і які передбачають юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) (рис. 1).

Належність послуг до адміністративних визначається за такими критеріями: повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом; послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень; послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб; результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо); надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів.

Ідентифікувати діяльність органів виконавчої влади як надання адміністративних послуг можна завдяки ознакам, якими характеризуються адміністративні послуги: адміністративна послуга надається за заявою особи; надання адміністративних послуг пов'язано із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи; адміністративні

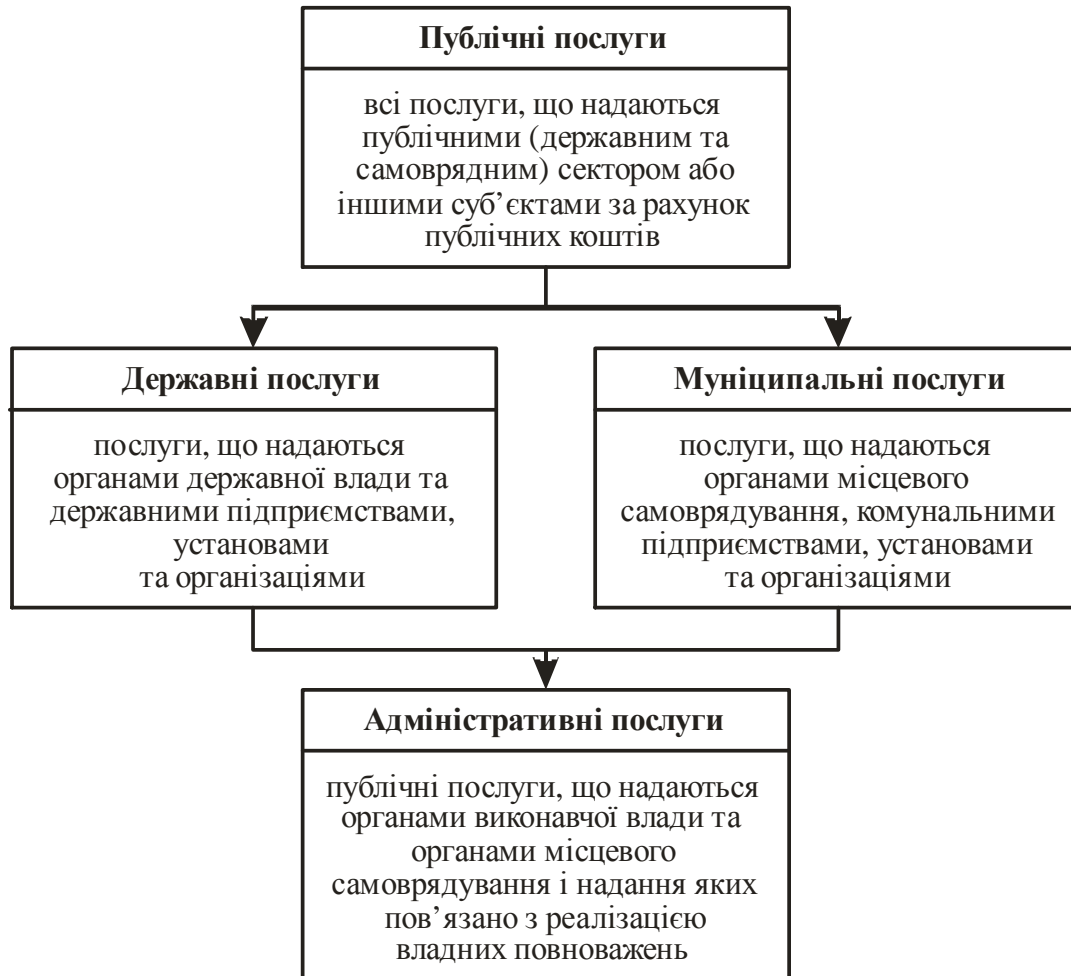


Рис. 1. Місце адміністративних послуг в системі публічних послуг

послуги надаються адміністративними органами (насамперед органами виконавчої влади та місцевого самоврядування) і обов'язково через реалізацію владних повноважень. Тобто отримати конкретну адміністративну послугу можна лише у відповідному (як правило, тільки одному) адміністративному органі; результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт (рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється заява особи). Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за даною послугою.

Сучасні системі надання адміністративних послуг притаманний ряд недоліків, до яких належать: наявність не передбачених законами видів адміністративних послуг; поділ адміністративної послуги на кілька платних послуг; перекладення обов'язків адміністративних органів із збирання довідок або погодження документів на фізичних та юридичних осіб;

вимагання від фізичних та юридичних осіб документів, не визначених законодавством або у не передбаченій законодавством формі; необґрунтоване справляння плати або необґрунтовано великі розміри плати за надання окремих видів адміністративних послуг; встановлення в адміністративному органі графіка приймання громадян у незручний для них час; необґрунтовано тривалий строк надання окремих послуг; обмеженість доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг; неналежне законодавче регулювання процедурних питань надання послуг; фактичне зобов'язання фізичних та юридичних осіб отримувати супутні платні послуги; віднесення до повноважень одного органу здійснення контролю і надання відповідних послуг; відсутність стандартів надання послуг; ставлення до фізичних та юридичних осіб як до прохачів, орієнтація не на задоволення потреб особи, а на формальне дотримання процедури.

Проблема ефективності роботи управлінсько-адміністративних структур та якості послуг, які вони надають населенню, безпосередньо пов'язана з формуванням позитивної громадської думки щодо влади. Тому дуже важливим є не тільки визначення процесу надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, а й побудова моделі механізму, спроможного «запустити» цей процес та спонукати органи виконавчої влади до вирішення широкого кола питань.

Дослідження цієї проблеми фактично розвиває наші попередні думки. Зокрема, спираючись на розуміння адміністративних послуг як законодавчо визначених регулятивних дій органів виконавчої влади, які реально забезпечують гарантовані Конституцією права та інтереси фізичних і юридичних осіб, можна зазначити, що спектр послуг, які надаються населенню адміністративними структурами, досить широкий, проте єдиної їх класифікації не існує, як не існує універсального узагальненого механізму їх надання. Однак досвід розробки таких механізмів існує у світовій практиці. Наприклад, постановою Державного стандарту Російської Федерації від 29 червня 1994 р. № 181 затверджено і введено в дію з 1 січня 1995 р. модель забезпечення якості послуг на території Росії, яка дає чіткі рекомендації з цього питання для всіх учасників даного процесу. Таким чином, формування механізму надання

якісних управлінських послуг населенню є нагальною потребою дня, тому пропонуємо власний варіант моделі такого механізму (рис. 2).



Рис. 2. Модель механізму надання якісних адміністративних послуг

Запропонована модель механізму надання якісних адміністративних послуг органами державної влади передбачає наявність суб'єктів та споживачів надання цих послуг. До суб'єктів належать органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування або інші суб'єкти, які надають послуги за рахунок публічних коштів, а до споживачів – фізичні та юридичні особи та інші громадяни. Процес надання адміністративних послуг органами державної влади повинен передбачати тотальний контроль їх якості. Для цього ми пропонуємо ввести в ланцюг взаємодії між суб'єктами та споживачами адміністративних послуг систему контролю їх якості, основним суб'єктом якої буде

виступати громадська інституція або відповідні представники громадськості. Дана система контролю якості складається з чотирьох елементів, які дозволяють в повній мірі оцінити процес надання та якість кінцевого продукту, тобто адміністративної послуги. До таких елементів належать: оцінка складу та структури адміністративних послуг; оцінка дотримання принципів надання адміністративних послуг; оцінка дотримання стандартів надання адміністративних послуг; оцінка якості адміністративних послуг.

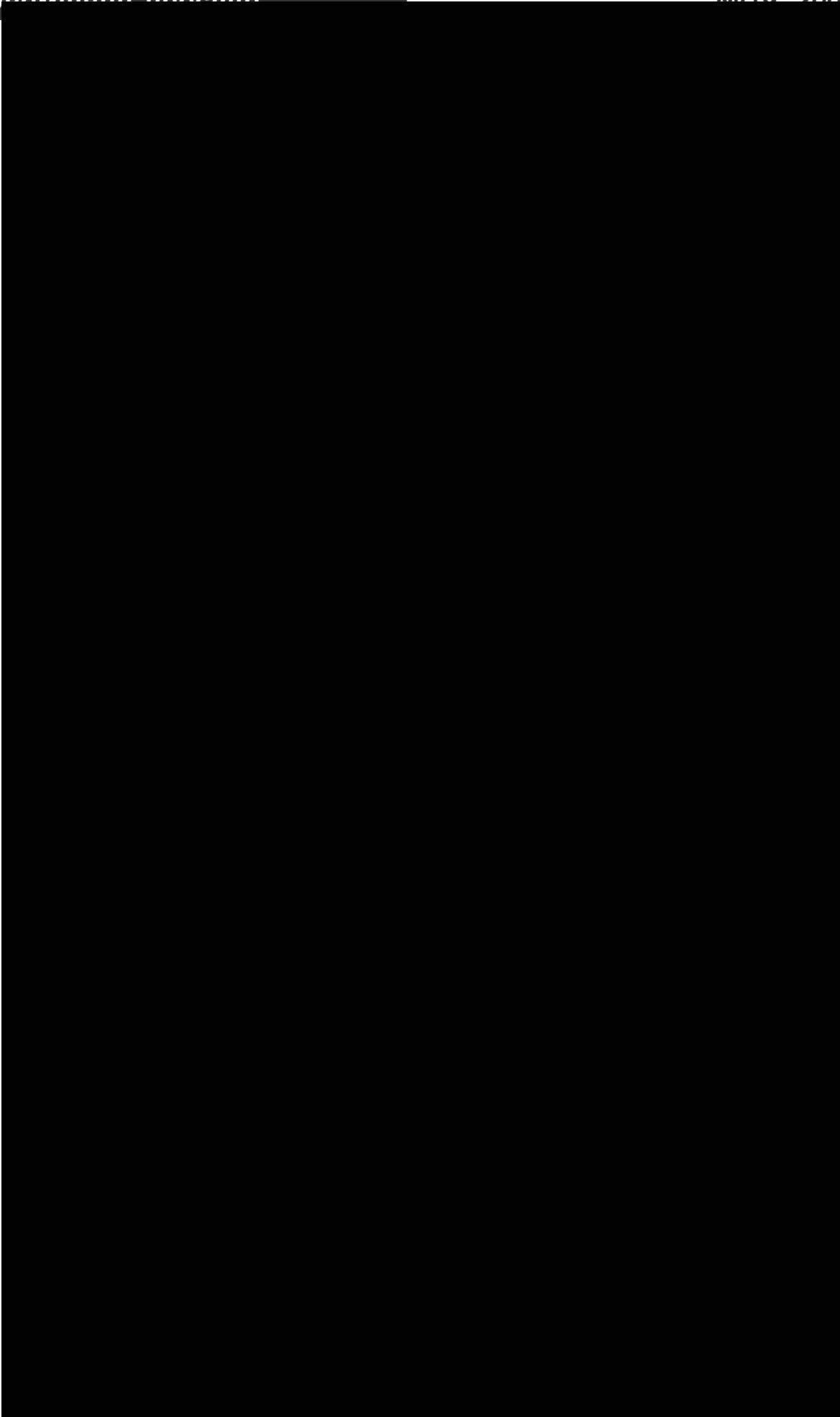
Оцінювати якість адміністративних послуг, які надаються органами державної влади доцільно на основі таких критеріїв, як: результативність, своєчасність, доступність, зручність, відкритість і повага до особи (табл.1). Проводити таку оцінку доцільно окремо по кожному критерію для отримання різносторонньої та повної інформації про якість адміністративної послуги, яка надається споживачам.

На основі зазначених критеріїв доцільно розробити стандарти надання адміністративних послуг. Під стандартами якості адміністративних послуг слід розуміти мінімальні вимоги щодо надання адміністративної послуги, які повинен забезпечити адміністративний орган, а також критерії, за допомогою яких можна оцінити, наскільки споживач адміністративної послуги буде задоволений її наданням [7]. Визначаючи стандарти якості адміністративних послуг, необхідно враховувати наступні критерії: результативність, простота, строковість, оперативність, своєчасність, зручність, чутливість, відкритість, рівність і мінімальна (справедлива) вартість (табл. 1). З таблиці видно, що критерії якості адміністративних послуг тісно перегукуються з критеріями розробки стандартів якості адміністративних послуг. Це логічно, оскільки в стандартах якості адміністративних послуг повинні міститися не тільки вимоги до послуги як такої, але й вимоги до процесу її надання.

Висновки. Запровадження в процес надання адміністративних послуг системи контролю їх якості дозволить постійно перевіряти чи відповідають дані послуги вимогам, які до них ставляться як зі сторони держави, так і зі сторони безпосередніх споживачів.

Подальші наукові дослідження у сфері підвищення якості адміністра-

Таблиця 1. Критерії оцінки якості послуг та критерії розробки стандартів якості адміністративних послуг



тивних послуг повинні зосереджуватися на перспективах і методології використання міжнародних стандартів якості ISO 9001.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» № 810/98 від 22.07.1998 // <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Авер'янов В.Б. До питання про поняття так званих «управлінських послуг» // Право України. – 2002. – № 6. – С. 125-127.
3. Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади: Монографія / Чемерис А.О., Лесечко М.Д., Ліпенцев А.В. та ін.; За заг. ред. А.О. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2004. – 152 с.
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П.Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 494 с.
5. Желюк Т. Організаційно-правові основи надання адміністративних послуг органів виконавчої влади з використанням інформаційної системи «Електронний уряд» // Наука молода. – 2006. – № 6. – С. 135-139.
6. Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до влади: Монографія / Куц Ю.О., Краснопорова С.В., Чаплигін О.К. та ін.; За заг. ред. Ю.О.Куца, С.В.Краснопорової. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – 192 с.
7. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади схваленої: Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р.// Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 168-170.