

ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ УПРАВЛІННЯ

Розглянута проблема надання адміністративних послуг органами державної влади. Досліджено особливості оплати, визначення стандартів якості адміністративних послуг, запропоновано напрямки підвищення якості надання адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративні послуги, державні органи влади, стандарти якості.

Kolyanko O.

FEATURES OF PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES BY GOVERNMENT CONTROL AGENCIES

The problem of providing administrative services by state agencies. Peculiarities of payment, setting standards of quality administrative services, offered directions to improve the quality of administrative services.

Keywords: administrative services, government agencies, standards of quality.

Вступ Розбудова України як правової демократичної держави вимагає радикальної зміни пріоритетів у державній діяльності і 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.

В статті поставлено за мету розглянути надання суспільству адміністративних послуг державними органами, виявити проблеми ефективності надання управлінських послуг в Україні. Мета статті передбачає вирішення наступних завдань:

- визначити основні ознаки адміністративних послуг;
- дослідити особливості оплати адміністративних послуг;
- охарактеризувати стандарти якості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічну і теоретичну основу статті склали роботи провідних вітчизняних та зарубіжних фахівців у сфері публічного адміністрування, зокрема Г. В. Атаманчук, О. І. Бедний, Б. І. Гурне, Н. М. Казанцев.

Виклад основного матеріалу. Виходячи із положень Конституції України [2], наша держава повинна бути демократичною, правовою, соціальною та підконтрольною народу.

Держава не управляє суспільством, а надає йому послуги, а відтак головне завдання сучасної держави полягає саме в наданні приватним особам якісних послуг.

Приватні особи є не прохачами у відносинах з органами влади, а споживачами послуг.

Держава, в особі органів державної влади та органів місцевого самоврядування як публічних суб'єктів, повинна орієнтуватися на потреби особи, так само, як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування.

Будь-які **послуги** – це діяльність, спрямована на задоволення певних потреб особи, яка здійснюється на основі звернення останньої.

Публічні послуги – це всі послуги, що надаються публічним сектором (або іншими суб'єктами) за рахунок публічних коштів.

Види публічних послуг подано в табл. 1.

Таблиця 1

Види публічних послуг

Державні послуги	Муніципальні (комунальні) послуги	Адміністративні послуги
надаються органами державної влади (насамперед, виконавчої) та державними підприємствами, установами й організаціями, а також недержавними організаціями, у рамках виконання делегованих повноважень	надаються органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами й організаціями	надаються адміністративними органами у рамках реалізації владних повноважень

Постановка завдання. Виявити особливості надання адміністративних послуг державними органами управління та окреслити напрями підвищення якості надання цих послуг.

Можливість надання адміністративної послуги відповідає наступним **ознакам**:

- наявність заяви особи;
- послуга надається заради забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи;
- надання послуги адміністративними органами (насамперед органами виконавчої влади та

місцевого самоврядування) відбувається обов'язково у рамках реалізації їх владних повноважень, оскільки адміністративний орган володіє «монополією» на надання конкретної адміністративної послуги;

- право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідні повноваження адміністративного органу мають бути безпосередньо передбачені законом;

- результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт (рішення або дія адміністративного органу, якими задовольняється клопотання особи). Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за даною послугою.

Таким чином, **адміністративна послуга** – це публічно-владна діяльність адміністративного органу, що здійснюється відповідно до поданої заяви й спрямована на забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи.

До адміністративних послуг відносяться: видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо.

Інформаційні послуги (надання довідок, інформації тощо) можуть вважатись адміністративними лише в тому разі, якщо вони мають персоналізований характер, тобто стосуються конкретно визначеної особи.

Орган влади зобов'язаний безоплатно надавати інформацію про джерела офіційного оприлюднення нормативно-правових актів або уможлилювати доступ до них.

Копіювання документів та надання супутніх послуг, у тому числі консультаційного характеру або надання бланків органом влади не вважається послугою, а саме лише отримання бланка документа не означає задоволення суб'єктивного права чи законного інтересу приватної особи.

Тому ці «супутні» послуги не повинні виділятися в окрему категорію послуг з погляду адміністративної процедури чи стягнення плати за них, їх надання є лише малою часткою загальної послуги. Вартість цієї діяльності, яка відповідно до закону потрібна для вирішення справи, повинна бути прорахована наперед та включена в загальну вартість послуги.

Діяльність адміністративних органів, безпосередньо не пов'язана зі здійсненням владних повноважень, повинна бути взагалі заборонена для них.

Органи державної влади та місцевого самоврядування не повинні займатися господарською (підприємницькою) діяльністю і конкурувати з приватним сектором.

Натомість державні та комунальні підприємства, установи й організації як звичайні суб'єкти господарювання повинні мати право надавати будь-які послуги, нарівні з приватним сектором. Більше того, вони повинні «боротися» за свого споживача та за розширення кола власних клієнтів і фінансування. Для цього необхідно також забезпечити належний контроль за ефективністю використання виділених їм публічних коштів та ціноутворенням.

Недоліки надання адміністративних послуг подано на рис. 1.

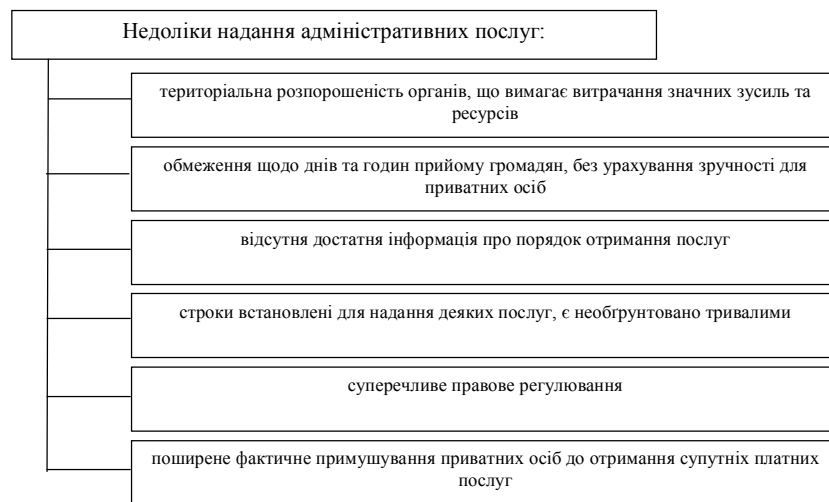


Рис. 1. Недоліки надання адміністративних послуг

Інформаційні послуги індивідуального, але не персоналізованого характеру можуть бути платними в тому випадку, коли пошук цієї інформації та її обробка вимагають значних затрат робочого часу. Але така плата не повинна перевищувати фактичних витрат, пов'язаних із запитом особи.

Послугою є лише результативна діяльність цілісного характеру, тобто задоволення вимог особи щодо юридичного оформлення умов для реалізації її суб'єктивного права.

Недоліки існуючої в Україні практики надання адміністративних послуг:

- перекладення обов'язків адміністративних органів із збирання довідок або погодження документів на споживачів;

- необґрунтоване справляння плати або необґрунтовано великі розміри плати за надання окремих видів послуг;

- встановлення незручного графіка прийому громадян;

- неналежне законодавче регулювання процедурних питань надання послуг;

- ставлення до приватної особи як до прохача, орієнтація не на сприяння в задоволенні запиту особи, а на формальне дотримання правил.

Найважливішим завданням реформи та впровадження доктрини послуг є саме зміна ставлення влади до особи.

Переважає більшість незручностей створюється власне адміністративними органами, оскільки ними неналежно виконуються вимоги законодавства.

Найпоширеніші типові порушення законодавства про надання адміністративних послуг:

- вимагання документів, не передбачених законодавством, або у формі, не передбаченій законодавством (наприклад нотаріально посвідчених копій документів);

- порушення строків надання окремих видів послуг.

За загальним правилом, **адміністративні послуги повинні бути платними** з наступних причин:

- це справедливо, адже одні особи не звертаються за певними послугами жодного разу в житті, тоді як інші звертаються регулярно;

- це може запобігати корупції, адже «безкоштовна невизначеність» змушує шукати шляхи для позазаконної визначеності;

- плата за послуги може бути дієвим інструментом для стимулювання службовців надавати послуги якісно в разі, якщо від цих коштів залежатиме фінансування відповідно адміністративного органу та преміювання службовців.

Безплатними повинні бути послуги:

- з питань державного пенсійного та соціального забезпечення;

- з питань, які безпосередньо стосуються реалізації основних прав і свобод людини;

- у випадках, коли їх ціна настільки низька, що плата за них не виправдовує витрат, пов'язаних з її стягненням.

Плата за адміністративні послуги повинна визначатися:

- законом або в порядку, встановленому законом;

- у фіксованому розмірі;

- як правило, на основі собівартості надання даного виду послуг;

- з обов'язковим проведенням попередніх консультацій з громадськістю (майбутніми споживачами послуг).

Розмір плати за адміністративну послугу може бути вищим за собівартість її надання в разі, якщо:

- це пов'язано з підвищеними вимогами особи (наприклад за терміновістю);

- користувачі таких послуг у перспективі отримуватимуть надприбутки, а самі послуги вступають у певний «конфлікт» з інтересами суспільства (наприклад у разі надання дозволу на діяльність у сфері азартних ігор).

Для оплати послуги соціально-вразливими категоріями громадян повинні використовуватися механізми адресної допомоги або компенсацій, але не пільги

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.

При визначенні стандартів якості адміністративних послуг необхідно враховувати **наступні критерії:**

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, які ставляться до приватної особи для отримання послуги, повинні бути обґрунтованими і найпростішими. Спілкування між адміністративними органами (погодження, експертизи, повідомлення) повинно здійснюватися переважно всередині адміністрації, без залучення особи. При вдосконаленні правового 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), по можливості якнайшвидше (оперативність) та з урахуванням конкретних потреб особи у 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 надання) 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 і години, але 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) тощо;

5) ввічливість та повага до особи. 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 вирішуватися 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 включити зручність оплати;

9) професійність – належний рівень кваліфікації працівників адміністративного органу.

Для покращення якості надання адміністративних послуг необхідно:

1) розмежувати в системі органів виконавчої влади органи, які займаються виробленням політики, і органи, які займаються поточним адмініструванням. У середині другої категорії необхідно виділити органи, які надають адміністративні послуги (йдеється насамперед про урядові органи) та зосередити їхню діяльність на якісному їх наданні;

2) мінімізувати перелік (номенклатуру) адміністративних послуг, залишивши в ньому лише ті послуги, які дійсно є важливими для публічних інтересів. Для цього всі послуги, які надаються органами державної влади та місцевого самоврядування і створеними ними підприємствами, установами та організаціями, необхідно переглянути (тобто фактично провести функціональне обстеження) і систематизувати за наступними критеріями:

а) послуги, надання яких потрібно залишити за державою та місцевим самоврядуванням;

б) послуги, надання яких може бути передане недержавним суб'єктам (у порядку делегування або приватизації), але їх надання має залишатися завданням держави чи місцевого самоврядування та здійснюватися під їх відповідальність;

в) послуги, які можуть бути скасовані без шкоди для суспільства та держави. Це дозволить зосередити обмежені публічні ресурси на реалізації найважливіших завдань. Діяльність із перегляду обсягу адміністративних послуг повинна бути систематичною;

3) максимально децентралізувати надання адміністративних послуг. Це наблизить їх до споживачів, що не тільки зручно для них, але й сприятиме більш точному визначенню їхніх потреб та очікувань.

Для цього завдання з надання адміністративних послуг доцільно передавати недержавним інституціям (через відкриті механізми проведення тендерів, делегування). Проте цей механізм буде дієвим лише у рамках демократичної політичної системи, коли громадяни (насамперед як виборці) мають можливість реально впливати на політичні інституції, відповідальні за надання послуг.

Передача публічних завдань повинна відбуватися разом із відповідним публічним фінансуванням цієї діяльності. Можливість зміни на конкур-

них засадах суб'єкта, який надає адміністративні послуги, створюватиме конкуренцію в боротьбі за право надання послуг та змушуватиме покращувати їх якість.

Необхідно забезпечити належний контроль за якістю надання такими суб'єктами адміністративних послуг, здійснювати систематичну оцінку діяльності на основі думки споживачів, а також залишити за державою прерогативу ціноутворення в цій сфері. Відповідальність за надання даних послуг повинна і надалі залишатися за державою чи самоврядуванням;

4) детально регламентувати процедуру надання адміністративних послуг. Правова визначеність у процедурних питаннях зменшує можливість зловживань та гарантує правову захищеність приватним особам. Тому процедура надання адміністративних послуг повинна виписуватися таким чином, щоб особа подавала заяву та необхідний мінімум документів, а всі інші процедури проходили всередині адміністративного органу чи між органами, а не покладалися на особу. При встановленні процедури надання адміністративної послуги необхідно орієнтуватися на кінцевий результат;

5) створити такі умови, щоб суб'єкти, які надають адміністративні послуги в питанні внутрішньої організації діяльності (внутрішнього управління), могли діяти за принципами приватного сектора. Це повинно насамперед поширюватися на питання добору та управління персоналом, встановлення винагороди за працю.

Працівники повинні бути зорієнтовані, за допомогою системи відповідних стимулів, на досягнення результатів, а не на формальне дотримання правил.

Необхідно створити умови, за яких оплата праці в органах, що надають адміністративні послуги, могла б сягати рівня оплати праці спеціалістів відповідної кваліфікації в приватному секторі;

6) поширити запровадження «універсамів послуг» за принципом «єдиного вікна», «електронних адміністративних послуг» тощо.

Практика «**універсамів послуг**» набула особливого поширення за кордоном. Вона передбачає зосередження представництв багатьох органів в одному приміщенні або створення єдиної приймальної документації, які потім надходять до відповідного адміністративного органу, що приймає рішення. Громадянин може навіть не знати, де розміщується той чи інший адміністративний орган, адже всі послуги він може отримати в одному місці.

Принцип «єдиного вікна» передбачає оптимізацію внутрішньо-адміністративних процедур надання адміністративних послуг, за якою залучення громадянина до процесів міжвідомчих погоджень, збирання факультативних довідок та інших супровідних документів має бути мінімальним. Ідеально налагоджений механізм надання послуг передбачає, що всі внутрішньоорганізаційні процеси відбуваються всередині органу або між органами, коли споживач подає заяву і через визначений час отримує потрібний йому результат або обґрунтовану відмову.

Електронні послуги – провідний напрям послуг у світі. Розвиток інформаційних технологій дозволяє зробити спілкування особи з владою

максимально комфортним для споживача. При цьому постають проблеми ідентифікації особи, котра звертається за послугою, та збереження конфіденційності персональної інформації.

Висновки. Держава не управляє суспільством, а надає йому послуги, а відтак головне завдання сучасної держави полягає саме в наданні приватним особам якісних послуг.

Публічні послуги – це всі послуги, що надаються публічним сектором (або іншими суб'єктами) за рахунок публічних коштів. В Україні є державні, муніципальні та адміністративні види послуг. Вони поділяються на платні та безоплатні.

При визначенні стандартів якості адміністративних послуг необхідно враховувати наступні критерії: результативність, строковість, своєчасність оперативність та простота, зручність, ввічливість та повага до особи, відкритість, рівність, мінімальна (справедлива) вартість, професійність.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кодекс законів про працю України. – Київ, 2000 [Електронний ресурс]. Режим доступу: www.rada.gov.ua.

2. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 1997 р.

3. Положення про ранги державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 червня 1996р. № 658 [Електронний ресурс]. Режим доступу: www.rada.gov.ua.

4. Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. // Офіційний вісник України . – 2002. - № 36. – Ст. 1700.

5. Про концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 березня 2004р. № 278.

6. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекцій / Г. В. Атаманчук. – М. : Юридическая литература, 1997. – 400 с.

7. Габричидзе Б. Н. Принцип профессионализма в государственной службе / Б. Н. Габричидзе, В. Й. Колонда // ГиП. – 1995. – № 12.

8. Гурна Б. Державне управління / Б. Гурна; [пер. з франц.] – К.: Основи, 1993. – 165 с.

9. Лазор О. Я. Державна служба в Україні : навчальний посібник (Публічна служба) / О. Я. Лазор, О. Д. Лазор. – К: Дакор, КНТ, 2005. – 472 с.