

## ЩОДО ПРОБЛЕМНИХ ПИТАНЬ ЯКОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

### PROBLEM QUESTIONS OF QUALITY OF ADMINISTRATIVE SERVICE

Соловйова О.М.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена проблемним питанням надання якісних адміністративних послуг з урахуванням досвіду європейських країн. Проаналізовано чинне законодавство у сфері адміністративних послуг. Розглядаються основні вимоги до їх якості та процедура її оцінки.

**Ключові слова:** адміністративна послуга, якість адміністративної послуги, стандарт адміністративної послуги, інформаційна й технологічна картка адміністративної послуги, громадський моніторинг.

Стаття посвячена проблемним вопросам предоставления качественных административных услуг, с учетом опыта европейских стран. Проанализировано действующее законодательство в сфере административных услуг. Рассматриваются основные требования к их качеству и процедура его оценки.

**Ключевые слова:** административная услуга, качество административной услуги, стандарт административной услуги, информационная и технологическая карточка административной услуги, общественный мониторинг.

The article is devoted to the problem questions of granting high-quality administrative services, including experience of the European countries. The legislation in the sphere of administrative services is analyzed. The main demands to their quality and procedures of its assessment are considered in this article.

**Key words:** administrative service, quality of administrative service, standard of administrative service, information and technological card of administrative service, civic monitoring.

**Постановка проблеми.** Зміни у політичному та суспільному житті України супроводжуються реформуванням державно-управлінських відносин, а саме їх переорієнтуванням в сфері реалізації конституційних прав і свобод громадян. Поява у правовій дійсності України терміну «адміністративна послуга» пов'язана зі зміною ролі та завдань держави в суспільстві, з утвердженням нових цінностей і пріоритетів у взаємовідносинах з фізичними і юридичними особами. Не дивлячись на проведену реформу системи адміністративних послуг (прийняття Закону «Про адміністративні послуги» [1], створення єдиного державного веб-порталу адміністративних послуг, поліпшення організації надання адміністративних послуг через Центри надання адміністративних послуг та ін.), говорити про створення якісної та діючої системи адміністративних послуг передчасно. Соціологічні дослідження [2] стосовно рівня задоволеності населення адміністративними послугами свідчать про те, що майже половина українців (47,5%) за останній рік зверталися до органів влади з метою отримання адміністративних послуг. Але з них повністю задоволеними залишилися лише 6,9% опитаних. В оцінці якості надання адміністративних послуг думка населення України поділилася: 33% дали задовільну оцінку, 32% – погану. Оцінюють якість надання адміністративних як добру значно менше – 12%. В цілому таке відношення суспільства до сфери адміністративних послуг пояснюється відсутністю загальних та єдиних для всієї держави (державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян та їх об'єднань) уявлень про якість та доступність адміністративних послуг. Ще нижче рівень інформо-

ваності громадян та юридичних осіб про свої права в цій сфері. Відсутня і відповідальність посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за ненадання адміністративних послуг чи їх низьку якість. Також до недоліків у сфері надання адміністративних послуг слід віднести наявність суперечностей між нормативно-правовими актами, дублювання повноважень, значного управлінського та супутнього обслуговуючого персоналу.

**Стан дослідження.** Звичайно, питання надання адміністративних послуг були предметом науково-теоретичних досліджень таких українських вчених, як В. Авер'янов, О. Вінніков, В. Гаращук, І. Голосніченко, Д. Горелов, В. Долечек, В. Кампо, І. Коліушко, Р. Куйбіда, Т. Мотренко, Є. Матвійшин, Г. Писаренко, В. Сороко, В. Тимошук та ін. Не дивлячись на значну кількість наукових праць, слід констатувати, що в науковій юридичній літературі проблеми якості адміністративних послуг, критеріїв її визначення не дістали належного систематизованого вивчення, а тому потребують подальших наукових досліджень.

**Мета статті** полягає в аналізі нормативно-правових актів та наукової літератури щодо визначення основних вимог до якості адміністративних послуг, що надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Відповідно до означеної мети досліджуються критерії якості адміністративних послуг та проблеми їх визначення і закріплення в нормативно-правових актах.

**Виклад основного матеріалу.** Питання вдосконалення діяльності органів публічної влади усіх рівнів у сфері надання населенню якісних адміністративних послуг відіграють важливу роль у зв'язку з

побудовою в Україні правової, соціальної, демократичної держави. Звичайно, питання якості адміністративних послуг є досить абстрактним, оскільки йдеться про суб'єктивну оцінку очікуваного результату. Наприклад, якість можна розглядати як ступінь задоволення очікувань споживачів (саме в такому значенні закріплений термін в міжнародних стандартах ISO 9000), як ступінь дотримання приписів вимог і стандартів, з позиції відповідності наданих послуг їх вартості і т. ін.

Питання покращення якості адміністративних послуг<sup>1</sup> займають окреме місце й в політиці європейських держав. Але, на відміну від України, країни Західної Європи пройшли в цьому напрямку довгий шлях розвитку, реформуючи в цілому систему державної влади, створюючи недержані інститути, в тому числі саморегульовані організації, що виконували соціально значимі функції. Так, у Великобританії у 1991 році була розроблена Хартія громадян – 10-річна програма, завданням якої було підвищення стандартів і корисності адміністративних послуг, покращення їх організації та розподілу. Хартія громадян встановила принципи, які покладаються в основу діяльності державних установ і організацій, серед яких: чіткі стандарти послуг, відкритість та повнота інформації, надання консультацій населенню та можливість вибору послуг, їх корисність та ефективність, право на апеляцію при незадовільній якості послуг [3]. В цілому Хартія сприяла кращому розумінню населенням своїх прав при отриманні послуг, а також створила передумови для зміни психології і культури самих державних службовців [4, с. 398-399]. З метою оцінки практичних результатів роботи державних органів, установ і організацій, які надають адміністративні послуги, було запроваджено так звані таблиці дотримання стандартів якості послуг. Згодом концепція була переглянута і включена в більш широку ініціативу з удосконалення роботи виконавчої влади – Біла книга «Модернізація уряду», яка представляє собою довготривалу програму реформування всієї системи державного управління. Зазначена реформа здійснювалася за п'ятьма напрямками: забезпечення комплексного підходу до розробки державної політики; підвищення цілеспрямованості й відповідальності за розподіл публічних послуг; підвищення якості публічних послуг шляхом розробки програм звітів; використання інформаційних технологій; модернізація державної служби. Для забезпечення контролю з боку громадськості за здійсненням програми «Модернізація уряду» було прийнято рішення про регулярне сповіщення через засоби масової інформації моніторингу її реалізації.

Аналогічні програми і документи, спрямовані на спрощення процедур отримання адміністративних послуг, були прийняті у Франції (наприклад, Хартія Маріани) [5, с. 11], призначення якої – спрощення

доступу громадян до державних органів, що надають послуги населенню. Не стали виключенням й інші країни Європи, де також були прийняті документи, які містять конкретні ініціативи чи пропозиції реформ з якості адміністративних послуг (Хартія прав споживачів державних послуг у Бельгії, Нагляд за дотриманням якості в Іспанії, Хартія дотримання якості при наданні державних послуг у Португалії). Основною метою їх прийняття було покращення реагування установ державного сектору на потреби громадськості, зокрема через акцентування на кінцевих результатах їх діяльності.

Зрозуміло, що країни Європи мали більш тривалий період часу на розробку інтегрованої системи надання послуг (починаючи з 90-х років ХХ ст.) порівняно із нещодавнім (в 2012 р.) ухваленням в Україні Закону про адміністративні послуги. Безперечно, першим кроком для підвищення якості надання адміністративних послуг є законність та прозорість діяльності владних структур, що неможливо без чіткого, простого та зрозумілого законодавчого визначення порядку організації надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. У 2006 році Кабінетом Міністрів України була схвалена Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (далі – Концепція) [6], яка визначила принципи та напрями подальшого реформування діяльності органів виконавчої влади у сфері адміністративних послуг. Крім того, на той час у Концепції була зроблена спроба не тільки дати визначення поняття «адміністративна послуга», але й розмежувати такі поняття, як «публічна», «державна» та «муніципальна» послуги.

Частина положень Концепції присвячена і питанням підвищення якості надання адміністративних послуг та її оцінки. Оцінка якості адміністративних послуг можлива лише при визначенні та законодавчому закріпленні чітких критеріїв. До таких критеріїв Концепція відносить результативність, своєчасність, доступність, зручність, відкритість, повагу до особи та професійність [6]. На практиці проводити таку оцінку доцільно окремо по кожному критерію для отримання різносторонньої та повної інформації про якість адміністративної послуги, яка надається споживачам [7, с. 89]. Саме за допомогою таких критеріїв можна визначити дійсний рівень задоволення потреб та інтересів споживачів, послуг, професійність діяльності посадових і службових осіб, що їх надають.

Так, у Великобританії для отримання загальнонаціональної премії «Знак Хартії», що присуджується за задоволення потреб споживачів публічних послуг, якість останніх оцінюється за десятьма критеріями: наявність розроблених стандартів, можливість вибору, доступність і корисність послуг, право на апеляцію при низькій якості, ефективне використання ресурсів, повага до прав громадян, введення інновацій, спільна праця з провайдером послуг, зворотній зв'язок з населенням, ступінь задоволеності споживачів послуг [3]. Такий конкурс виконує суттєві ре-

<sup>1</sup> По суті, категорія «адміністративна послуга», яка використовується в українському законодавстві, частково збігається з такими термінами європейського адміністративного права, як «публічна послуга» чи «публічна служба» (public service, service public), з тією різницею, що публічна служба (послуги) – родове поняття, що об'єднує всі види суспільно корисної діяльності публічних осіб.

гулюючі й стимулюючі функції у сфері підвищення якості публічного управління й наближення його до запитів та інтересів громадян.

На основі визначених Концепцією критеріїв оцінки якості адміністративних послуг передбачалося розроблення стандартів надання останніх. Стандарт мав включати вимоги, що забезпечують необхідний рівень доступності і якості адміністративної послуги в цілому, а також на кожному етапі її надання, включаючи внесення запиту про надання адміністративної послуги, його оформлення і реєстрацію, очікування надання адміністративної послуги, її одержання, контроль за якістю адміністративної послуги і розгляд скарг одержувача. Мінімальними вимогами стандартів до якості і доступності адміністративної послуги визнавалися час і строк надання адміністративних послуг, запит про надання послуги, забезпечення сприятливих вимог до надання послуги, використання інформаційно-комунікаційних технологій. Протягом 2009-2012 рр. затверджуються стандарти на більшість адміністративних послуг. Причому такі стандарти приймалися як на центральному рівні, так і місцевому [8; 9; 10]. На виконання прийнятого у 2012 році Закону України «Про адміністративні послуги» правові акти про затвердження стандартів надання адміністративних послуг були скасовані. Діючий Закон України «Про адміністративні послуги» взагалі не передбачає існування стандартів адміністративних послуг. Замість них кожна адміністративна послуга надається на підставі затверджених відповідним органом інформаційних та технологічних карток. Згідно з ч. 2 ст. 8 Закону «Про адміністративні послуги» інформаційна картка адміністративної послуги містить інформацію про: 1) суб'єкта надання адміністративної послуги та/або центр надання адміністративних послуг (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та веб-сайту); 2) перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а у разі потреби – інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги; 3) платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу; 4) строк надання адміністративної послуги; 5) результат надання адміністративної послуги; 6) можливі способи отримання відповіді (результату); 7) акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги. У технологічній картці адміністративної послуги, що містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги, зазначаються: етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги; відповідальна посадова особа; структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення); строки виконання етапів (дії, рішення).

Окрім цього, вказаний закон взагалі не містить конкретних вимог до якості адміністративних послуг та критеріїв їх оцінки. В даному контексті лише згадується про можливість суб'єкта надання адмі-

ністративних послуг видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг). При цьому такі вимоги не можуть погіршувати умови надання адміністративних послуг, визначені законом. Вважаємо, що відсутність норм щодо основних вимог якості адміністративних послуг та критеріїв їх оцінювання, які є запорукою ефективності діяльності органів публічної влади взагалі, є суттєвим недоліком Закону. Саме на законодавчому рівні є необхідність у визначенні таких вимог, конкретних критеріїв та показників якості адміністративних послуг та забезпеченні можливості суб'єктам, що надають адміністративні послуги, самостійно впроваджувати специфічні критерії, пов'язані з особливостями галузі чи сфери їх діяльності.

Визначити дійсний рівень задоволеності населення якістю адміністративних послуг неможливо без проведення чітких заходів громадського контролю і оцінки роботи органів публічної влади. В Європі ще на початку 1970-х років почали активно говорити про публічну оцінку дій влади, що була ініційована для вирішення проблем економічної стагнації, кризи управління та зниження рівня задоволеності населення діями влади. В таких країнах, як Великобританія, Нідерланди, Швеція, Фінляндія, США, Канада давно вже почали проводити дослідження роботи влади (опитування, анкетування, інтерактивне голосування). У зв'язку з тим, що значна частина громадян нашої держави частково або повністю незадоволені обслуговуванням у державних структурах, для підвищення якості адміністративних послуг необхідно вивчати думку та побажання громадян не лише через зворотній зв'язок з державним органом чи органом місцевого самоврядування, а й через громадські організації. Необхідно досліджувати, в першу чергу, ініціативи громадськості європейських країн, щоб пізніше використовувати їх позитивний досвід і в нашій державі. На жаль, українське законодавство не розглядає напрямів контролю над процесом надання адміністративних послуг, що безперечно негативно впливає на якість таких процесів і на результати, тобто на ступінь задоволеності громадян. З метою посилення громадського моніторингу та налагодження ефективного зворотного зв'язку між органами публічного управління та організаціями громадянського суспільства в Україні було запроваджено Проект «Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг», що є спільною ініціативою Європейського Союзу та Програми розвитку ООН. Ряд органів публічного управління України вже впровадили ініціативи, спрямовані на підвищення якості надання адміністративних послуг на місцевому рівні через створення центрів надання адміністративних послуг, впровадження систем управління якістю надання таких послуг відповідно до міжнародного стандарту ISO 9001:2008, реалізацію проектів соціальних

інновацій та інші ініціативи. Так, з метою вивчення громадської думки щодо якості адміністративних послуг, які надаються населенню місцевими органами влади, в окремих регіонах територіальними органами Національного агентства України з питань державної служби проводяться анкетування спеціалістів відділів, структурних підрозділів відповідних органів. Проте всі ці заходи марні без чітких і прозорих механізмів зворотного зв'язку від споживачів щодо якості процесу надання адміністративних послуг. То ж, доречно проводити опитування чи анкетування громадян вже після одержання ними адміністративної послуги про якість, оперативність та ступінь задоволеності. В умовах реформи важливо шукати слабкі місця, виявляти причини невдоволення споживачів і визначати шляхи усунення недоліків, змінювати технології надання послуг, працювати з персоналом.

Функцію громадянського контролю у цій сфері могли б здійснювати різноманітні громадські об'єднання, яких в Україні налічується декілька десятків тисяч. Але слід визнати, що участь у їхній діяльності досі залишається серед найменш значущих для громадян України цінностей. Слід погодитися, що посилення спроможності вітчизняних громадських організацій до здійснення моніторингу надання адміністративних послуг може стати одним із чинників підвищення довіри до них з боку громадян [11, с. 6].

Таким чином, підвищення якості адміністративних послуг є одним із пріоритетних напрямів адміністративної реформи в Україні. Перетворення

в системі публічної влади в Україні повинні бути спрямовані на те, щоб кожний громадянин не тільки знав, але й мав реальну можливість вимагати той рівень і ту якість послуг, які йому зобов'язані надати конкретні органи влади. Зазначене завдання може бути виконано, по-перше, лише при розробленні та закріпленні в законодавстві чітких та зрозумілих вимог до якості адміністративних послуг та процедури її оцінки. Адже ні технологічна, ні інформаційні картка адміністративної послуги не містить розділів щодо критеріїв оцінювання якості адміністративних послуг та відповідних заходів контролю з боку споживачів послуг. Запровадження процедури оцінювання якості адміністративних послуг, крім іншого, дає можливість удосконалити систему органів, які надають такі послуги в контексті процедурної економії, а саме: встановити попит на ті чи інші адміністративні послуги та, як наслідок, необхідність зменшення або збільшення кількості працівників конкретного органу чи структурного підрозділу, можливість перерозподілу адміністративних функцій та повноважень, удосконалення порядку або способу надання адміністративної послуги та ін. По-друге, існує необхідність розроблення стандартів адміністративних послуг національного рівня, якими встановлюються єдині мінімальні вимоги до якості послуг, позаяк інформаційна та технологічна картка адміністративної послуги такого нормативного навантаження не несуть. По-третє, забезпечити організацію процесів контролю якості, зокрема, здійснення громадського моніторингу надання адміністративних послуг.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.12 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
2. Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relezy/nnihihui.htm>.
3. Джеффри Садлер Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании / Джеффри Садлер // Международный журнал «Проблемы теории и практики управления». – 2000. – № 3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/10\\_3\\_00.htm](http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/10_3_00.htm).
4. Публичный услуги и право: науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. – М. : Норма, 2007. – 416 с.
5. Барциц И.Н. Публичные услуги и административный регламент их оказания / И.Н. Барциц // Аналитические обзоры института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации: Периодическое издание (открытая серия). – М. : Изд-во РАГС, 2008. – № 1/2008. – 54 с.
6. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Каб. Міністрів України від 15.02.06 р. № 90-р // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 7. – Ст. 376.
7. Жуковська А.Ю. Шляхи підвищення якості адміністративних послуг органів виконавчої влади / А.Ю. Жуковська // Екон. простір. – 2008. – № 19. – С. 82–91.
8. Стандарт надання адміністративної послуги Міністерством охорони здоров'я України з видачі листа-повідомлення щодо можливості ввезення на митну територію України незареєстрованих лікарських засобів з метою індивідуального використання громадянами: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 28.12.11 р. № 986 // Офіційний вісник. – 2012. – № 23 – Ст. 889.
9. Про затвердження Стандарту надання адміністративної послуги з реєстрації статуту (положення) релігійної організації та змін до нього: Наказ Міністерства юстиції України від 18.04.12 р. № 366 // Офіційний вісник. – 2012. – № 66. – Ст. 2721.
10. Стандарт надання адміністративної послуги управлінням у справах преси та інформації Харківської обласної державної адміністрації з видачі Свідоцтва про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції: Наказ начальника управління у справах преси та інформації Харківської обласної державної адміністрації від 23.11.10 р. № 88. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kharkivoda.gov.ua/uk/article/static/id/178>.
11. Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики. – Київ, 2013. – 120 с.