

УДК 342.9

О. М. Соловійова, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
Національного університету «Юридична
академія України імені Ярослава Мудрого»

Стандарти якості адміністративних послуг

Одним із важливих напрямів процесу трансформації державного управління є формування і розвиток системи адміністративних послуг, що має на меті створення такого режиму взаємовідносин між владою і приватними особами, який ґрунтується на беззаперечному визнанні прав людини, її законних інтересів та відповідальності органів публічної влади, їхніх посадових осіб за свою діяльність. Першочерговим завданням у сфері адміністративних послуг є вдосконалення порядку надання таких послуг, підвищення їх якості, створення сприятливих і доступних умов для реалізації фізичними і юридичними особами прав на одержання адміністративних послуг. Передбачається, що реалізація окреслених завдань можлива через розробку стандартів якості та доступності адміністративних послуг¹.

¹ Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.01.06 р. № 90-р // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 7. – Ст. 376; Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.09 р. № 737 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 54. – Ст. 1871; Про затвердження плану заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.10.11 р. № 1076-р // Уряд. кур'єр. – 01.11.2011. – № 202.

Саме стандарти адміністративних послуг дозволяють упорядкувати і конкретизувати зобов'язання органів виконавчої влади перед суспільством, фізичними й юридичними особами, а також запровадити процедури контролю і оцінки діяльності органів виконавчої влади.

Аналіз останніх публікацій показав, що проблеми надання адміністративних послуг певною мірою були предметом науково-теоретичних досліджень таких українських вчених та економістів, як В. Авер'янов, О. Вінніков, В. Гаращук, І. Голосніченко, Д. Горелов, В. Долечек, В. Кампо, І. Коліушко, Р. Куйбіда, Т. Мотренко, Є. Матвіїшин, Г. Писаренко, В. Сороко, В. Тимошук та ін. Незважаючи на значну кількість наукових праць слід констатувати, що в науковій юридичній літературі проблеми впровадження в практику діяльності органів виконавчої влади стандартів надання адміністративних послуг не були належно систематизовано вивчені, а тому потребують наукових досліджень.

Питання вдосконалення діяльності органів виконавчої влади всіх рівнів взагалі та зокрема у сфері надання населенню якісних адміністративних послуг займають дедалі важливіше місце у зв'язку з курсом України на євроінтеграцію. 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 у міжнародних стандартах ISO 9000), як ступінь дотримання приписів вимог і стандартів, з позиції відповідності наданих послуг їх вартості тощо. Проте якість можна контролювати через відповідні критерії. Критеріями оцінювання надання адміністративних послуг є показники, які визначають рівень задоволення потреб та інтересів споживачів послуг, професійність діяльності службовців органів, що їх надають¹. Оцінювання якості надання адміністративних послуг має здійснюватись на основі чітких критеріїв, таких як результативність, своєчасність,

¹ Реформування системи надання адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.mykolayiv-oda.gov.ua.

відкритість та професійність¹. Проводити таку оцінку доцільно окремо по кожному критерію для отримання різносторонньої та повної інформації про якість адміністративної послуги, яка надається споживачам².

Для підвищення якості надання адміністративних послуг необхідно акцентувати увагу на законності та прозорості діяльності владних структур, що можливо через чітке законодавче визначення порядку організації їх надання органами виконавчої влади. Взагалі питання покращення системи надання адміністративних послуг³ населенню займають важливе місце й у політиці європейських держав, спрямованій на досягнення більш ефективної роботи органів виконавчої влади. Практичне розроблення і використання системи підвищення якості послуг, що надаються органами державної влади, у країнах ЄС розпочалося з прийняття у Великобританії в 1991 р. концепції Хартії громадян — 10-річної програми, метою якої є підвищення якості адміністративних послуг. Хартія громадян встановила принципи, які покладаються в основу діяльності державних установ і організацій, серед них такі: чіткі стандарти послуг, відкритість та повнота інформації, надання консультацій населенню та можливість вибору послуг, їх корисність та ефективність, право на апеляцію при незадовільній якості послуг⁴. У цілому Хартія сприяла кращому розумінню населенням своїх прав при отриманні

¹ Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.06 р. № 90-р // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 7. — Ст. 376.

² Жуковська А. Ю. Шляхи підвищення якості адміністративних послуг органів виконавчої влади / А. Ю. Жуковська // Екон. простір. — 2008. — № 19. — С. 89.

³ По суті, категорія «адміністративних послуг», яка використовується в українському законодавстві, частково збігається з такими термінами європейського адміністративного права, як «публічні послуги» чи «публічні служби» (public services, service public), з тією різницею, що публічна служба (послуги) — родове поняття, яке об'єднує всі види суспільно корисної діяльності публічних осіб.

⁴ Садлер Джефри. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании / Джефри Садлер // Междунар. журн. «Проблемы теории и практики управления». — 2000. — № 3 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/10_3_00.htm.

манні послуг, а також створила передумови для зміни психології і культури самих державних службовців¹. Згодом концепція була переглянута і включена в більш широку ініціативу з удосконалення роботи виконавчої влади — Біла книга «Модернізація уряду», яка являє собою довготривалу програму реформування всієї системи державного управління.

Аналогічні програми і документи, спрямовані на спрощення процедур отримання адміністративних послуг, були прийняті у Франції (наприклад Хартія Маріани)², призначення якої — спрощення доступу громадян до державних органів, що надають послуги населенню. Але слід зазначити, що розвиток системи публічних послуг здійснюється не лише на національному, але й на загальноєвропейському рівні. У країнах Європейського Союзу прийнятий обов'язковий до виконання «Перелік основних публічних послуг», під час надання яких широко використовуються договірні форми, принципи і механізми контрактних відносин.

Серед усіх зазначених програм і документів центральне місце займають стандарти якості адміністративних послуг, тому чітке розуміння сутності цього поняття дуже важливе для використання накопиченого досвіду реалізації цих програм в європейських та інших розвинених країнах. Саме за допомогою впровадження стандартизації у сфері надання адміністративних послуг можна забезпечити високий рівень якості та доступності останніх. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади зазначає розроблення стандартів одним із можливих способів підвищення їх якості.

Стандартом надання адміністративної послуги є акт, який видається суб'єктом відповідно до нормативно-правових актів, що визначають порядок надання адміністративної послуги та містить інформацію про адміністративну послугу і процедуру її

¹ Публичные услуги и право : науч.-практ. пособ. / под ред. Ю. А. Тихомирова. — М. : Норма, 2007. — С. 398-399.

² Барциц И. Н. Публичные услуги и административный регламент их оказания. (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. — С. 11.

надання, зокрема умови та відповідальних осіб¹. Відповідно до п. 6 Тимчасового порядку надання адміністративних послуг адміністративні послуги надаються згідно із стандартами, що затверджуються суб'єктами відповідно до їх повноважень з урахуванням Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг, затверджених Мінекономіки (далі — Методичні рекомендації)². Перевага віддається саме формі методичних рекомендацій порівняно з іншими формами документів (наприклад, інструкцією), адже вони містять лише роз'яснення процедури розробки стандартів, приблизну їх структуру, офіційне тлумачення змісту окремих розділів, мінімальні та обов'язкові або факультативні вимоги. При розробці стандартів щодо окремої послуги слід включати до нього 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.

Згідно з методичними рекомендаціями стандарт повинен містити інформацію щодо: категорій одержувачів, у тому числі вразливих верств населення; документів, необхідних для надання адміністративної послуги; складу і послідовності дій одержувача та адміністративного органу, опису етапів надання послуги; вимог до строку надання адміністративної послуги, а також до строків здійснення дій, прийняття рішень у процесі надання адміністративної послуги; вичерпного переліку підстав для відмови у наданні адміністративної послуги; результату, який повинен отримати одержувач; платності або безоплатності надання адміністративної послуги та розміру плати за її надання, якщо плата передбачена; вимог до посадових осіб, які безпосередньо забезпечують надання адміністративної послуги, включаючи

¹ Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.09 р. № 737 // Офіц. вісн. України. — 2009. — № 54. — Ст. 1871.

² Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг : Наказ М-ва економіки України від 12.07.07 р. № 219 // <http://zakon.nau.ua>.

вимоги до їх кваліфікації; вимог до місця надання адміністративної послуги з урахуванням його транспортної і пішохідної доступності; режиму роботи адміністративного органу, порядку прийому одержувачів, у тому числі можливості одержання бланків запитів про надання адміністративної послуги та їх реєстрації тощо; черговості надання адміністративної послуги (здійснення дій та прийняття рішень) у випадку перевищення попиту на адміністративну послугу над можливістю її надання без очікування; вимог до інформаційного забезпечення одержувача при зверненні за одержанням та у ході надання адміністративної послуги; особливостей надання адміністративної послуги особам похилого віку та інвалідам тощо; порядку виправлення можливих недоліків наданої адміністративної послуги і відшкодування збитків одержувачу.

Крім того, методичні рекомендації включають до себе мінімальні вимоги до процедури надання адміністративної послуги. До них належать вимоги щодо часу і строків надання адміністративної послуги; направлення запитів; забезпечення сприятливих умов надання адміністративної послуги (освітлення та вентиляції приміщення, місця для сидіння, можливість копіювання); використання інформаційно-комунікаційних технологій. Визначення обов'язкового мінімуму вимог, що стосуються стандартів, дозволяє гарантувати всім споживачам рівні права і можливості з їх отримання, а також якість і доступність послуг. Кожен орган виконавчої влади, виходячи зі своїх можливостей, може збільшити цей мінімум, враховуючу особливості сфери чи галузі, в якій надаються послуги.

На основі методичних рекомендацій та на виконання плану заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг були розроблені стандарти надання адміністративних послуг. Так, стандарт надання адміністративної послуги зі здійснення видачі свідоцтва про загальнообов'язкове державне соціальне страхування включає інформацію про одержувачів; склад і послідовність дій одержувача та адміністративного органу, опис етапів надання послуги, строк надання; безоплатність; кваліфікацію посадових осіб, які безпосередньо забезпечують надання адміністративної послуги; місце надання послуги; ре-

жим роботи органу; порядок прийому одержувачів та черговість надання адміністративної послуги; веб-сайти Пенсійного фонду та його відповідних органів; порядок оскарження недотримання стандарту¹. Інформація щодо порядку видачі свідоцтва та документів, необхідних для її отримання дуже полегшує процедуру споживачам, вона вся міститься в одному документі.

За останні роки центральними органами виконавчої влади запроваджені стандарти щодо окремих послуг², але, як відомо, більшість з адміністративних послуг надаються на місцевому рівні. Так, наприклад, структурні підрозділи Харківської обласної державної адміністрації надають близько 45 адміністративних послуг³ і тільки стосовно деяких з них прийняті стандарти якості та доступності.

Але слід сказати, що запровадження стандартів це лише перший крок на шляху реформування всієї системи державного управління взагалі та підвищення якості і доступності адміністративних послуг зокрема. Існування самих стандартів на папері без їх реального впровадження у практику діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб замало. Зрозуміло, що впровадження стандартів якості та доступності адміністративних послуг вимагає певного часу, особливо тоді, коли культура державної служби орієнтована не на задоволення потреб громадян, а на виконання правил, як це відбувається в Україні. З проблемою впровадження стандартів у практичну діяльність органів держави нерозривно пов'язана проблема відповідальності чи-

¹ Про затвердження стандартів надання адміністративних послуг : Постанова Пенсійного фонду України від 29.11.11 р. № 36-4 // Офіц. вісн. України. – № 102. – Ст. 3755.

² Про затвердження Типового стандарту надання адміністративної послуги з видачі довідок з Єдиної бази даних про підприємства, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство : Наказ М-ва юстиції від 11.11.11 р. № 3305 / 5 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 89. – Ст. 3251; Про затвердження Стандарту адміністративної послуги з надання інформації (відомостей або витягу) з Єдиного реєстру об'єктів державної власності : Наказ Фонду державного майна України від 18.08.11 р. № 1229 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 72. – Ст. 2726.

³ Адміністративні послуги, що надаються структурними підрозділами Харківської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kharkivoda.gov.ua/uk/article/static/id/180>.

новників за ненадання послуги, так само як і за порушення строків їх надання, за низьку якість чи значне ускладнення процесу надання адміністративної послуги.

Для підвищення стандартів адміністративних послуг слід виконати цілий ряд завдань, першочерговим з яких є встановлення чіткого переліку адміністративних послуг, особливо платного характеру, для чого необхідно провести інвентаризацію всіх адміністративних послуг¹. Інвентаризація дозволить визначити доцільність надання кожної послуги, встановити, які послуги потребують подальшого законодавчого врегулювання, а від яких взагалі можна відмовитись, з'ясувати обґрунтованість встановлення плати за надання окремих послуг, а також суб'єктів їх надання, що усуне дублювання повноважень у сфері адміністративних послуг. Сьогодні в Україні вже діє Реєстр адміністративних послуг, до якого включається інформація про нормативно-правовий акт, відповідно до якого надається адміністративна послуга, суб'єкта її надання, розмір плати (у разі надання послуги на платній основі) та інші відомості. Ведеться також робота по створенню єдиного державного веб-порталу адміністративних послуг, що дасть можливість одержувачам послуг завантажувати електронні форми заяв та інших документів, які необхідно заповнювати та подавати для одержання адміністративної послуги; подавати он-лайн заявки; вносити встановлену плату за її надання із використанням електронних платіжних систем. Всі ці заходи не тільки сприятимуть підвищенню рівня довіри населення до позитивного результату при вирішенні адміністративної справи, але й в подальшому сприятимуть підвищенню якості та доступності адміністративних послуг.

Таким чином, для реального впровадження стандартів адміністративних послуг у практичну діяльність органів виконавчої влади вирішуються завдання з підготовки нормативно-правової

¹ Щодо забезпечення вдосконалення порядку надання адміністративних послуг, підвищення їх якості, створення сприятливих і доступних умов для реалізації фізичними і юридичними особами прав на одержання таких послуг : Доручення Президента України від 15.08.11р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13871.html>

та методичної бази, створення і введення реєстрів адміністративних послуг, відпрацювання механізмів дистанційного надання послуг на основі сучасних інформаційних телекомунікаційних технологій, створення системи зворотного зв'язку зі споживачами адміністративних послуг. Ефективна робота за цими напрямками безумовно дозволить підвищити якість адміністративних послуг, зробить їх доступними для громадян і організацій, зорієнтує діяльність органів виконавчої влади на інтереси споживачів, підвищить якість і ефективність адміністративно-управлінських процесів в органах виконавчої влади. Викладені проблеми свідчать про необхідність чіткого та систематизованого регулювання питань надання адміністративних послуг з метою забезпечення реалізації конституційного принципу соціальної правової держави.

О. Н. Соловьева

СТАНДАРТЫ КАЧЕСТВА АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ

Статья посвящена вопросам и проблемам разработки и внедрения стандартов качества административных услуг. Рассматриваются вопросы содержания стандартов и минимальных требований к процедуре предоставления услуг. Определены возможные пути повышения их качества и доступности.

Ключевые слова: *Административная услуга, стандарт качества административных услуг, методические рекомендации по разработке стандартов, реестр административных услуг.*

O. M. Solovyova

QUALITY STANDARDS OF ADMINISTRATIVE SERVICES

The article is devoted to questions and problems of formation and introduction of administrative services quality standards. The special attention is paid to the standards essence and minimal demands to procedure of service. Possible ways of quality improving and availability of these services are offered.

Keywords: *administrative service, the quality standard of administrative services, methodical recommendations to standards formation, the administrative services register.*