

УДК 342.95

*Л. В. Спицька**кандидат психологічних наук**Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля*

ЩОДО ЯКОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Поняття якості послуг і товарів завжди було важливим елементом характеристики діяльності суб'єктів приватного сектору, особливо економічного. Зміни у сфері державного управління, запровадження в ній правил та методів, придатних для ринкових відносин, сприяли формуванню новітніх моделей державного управління, орієнтованих, передусім, на створення гнучкої та результативної ринковоорієнтованої системи, стратегічно спрямованої на клієнта-громадянина. Такий підхід вимагає, насамперед, підвищення ефективності діяльності органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, якісної реалізації державних функцій, зокрема надання адміністративних послуг [1].

Наукові дослідження сфери надання послуг здійснювали вітчизняні вчені, серед яких: В.Б. Авер'янов, М.М. Білинська, В.М. Вакуленко, В.М. Гаращук, Н.В. Гнидюк, І.П. Голосніченко, І.П. Колісниченко, А.В. Кірмач, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, Р.О. Куйбіда, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, С.В. Петков, Г.М. Писаренко, Р.М. Рудніцька, Є.Ю. Соболь, В.М. Сороко, В.П. Тимошук, О.М. Чемерис та інші науковці.

Аналіз поняття якості адміністративних послуг слід почати з характеристики його складників.

Академічний словник української мови так тлумачить поняття «якість»: «внутрішня визначеність предмета, яка становить специфіку, що відрізняє його від усіх інших; ступінь вартості, цінності, придатності чого-небудь для його використання за призначенням; та чи інша характерна ознака, властивість, риса кого-, чого-небудь» [2].

Слід зауважити, що це поняття було предметом дослідження багатьох наук. Так, його сутність визначали філософи та економісти протягом усієї історії розвитку цих наук. Так, Аристотель визначав якість як те, що дозволяє називати предмет саме так [3, с. 177]. Цю думку поділяв Гегель та багато інших філософів, які розуміли якість як спільність істотних ознак предмета, що вирізняють його з багатьох інших предметів. Згодом, із розвитком економічних наук, погляд на цю дефініцію розширився, і вона стала тлумачиться не лише через критерій поєднання специфічних якостей, а й через відповідність очікуванням споживачів, здатність задовольняти їхні потреби.

Що стосується законодавчого визначення цього поняття, то тут слід акцентувати на Міжна-

родних стандартах ISO 8402-86 та ISO 9000-2000. Перший визначає якість як сукупність властивостей і характеристик продукції або послуги, що надають їм можливість задовольняти обумовлені або передбачувані потреби споживачів. У другому якості розуміється як ступінь, до якого сукупність власних характеристик продукції, процесу або системи задовольняє сформульовані потреби чи очікування [4].

Таке розуміння якості, на наш погляд, є найбільш близьким до сфери адміністративних послуг, оскільки їхня якість оцінюється, насамперед, з погляду задоволення потреб отримувачів.

Відповідно до словника української мови, послуга – це «дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому; робота, виконувана для задоволення чийх-небудь потреб; обслуговування» [5]. Як бачимо, етимологічно послуга розуміється як діяльність, робота, спрямована на задоволення певних потреб.

Відносно діяльності державних та муніципальних органів влади термін «послуга» став вживатися в контексті реалізації концепції публічно-сервісної держави, визначаючи при цьому місце останньої у відносинах із громадянами.

Слід зауважити, що в науці адміністративного права поява поняття «послуга» щодо діяльності держави викликала жваву дискусію, результатом якої став визнаний більшістю науковців висновок, що «в узагальненому вигляді адміністративне право – це аж ніяк не «управлінське право», а головним чином «публічно-сервісне право», тобто право, спрямоване на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб в їхніх стосунках з органами публічної адміністрації» [6, с. 29]. Переконливою ілюстрацією суттєвої зміни правового становища сторін адміністративно-правових відносин у результаті трансформації методу адміністративного права є модель правового регулювання такого нового виду діяльності органів виконавчої влади (а також органів місцевого самоврядування), як надання ними адміністративних (управлінських) послуг громадянам і юридичним особам [7, с. 77].

З огляду на викладене, послуга як правова категорія стала предметом дослідження багатьох науковців різних галузей права з погляду її аналізу як «комплексного міжгалузевого правового інституту».

Так, найбільш ґрунтовний аналіз наявних концепцій розуміння сутності послуг здійснила В.В. Резнікова, яка наводить такий їх перелік [8]: 1) визначення сутності послуги через діяльність (дію) – послуга – це діяльність, виражена в корисному ефекті, що задовольняє особисті, колективні, суспільні потреби, завдяки якій утворюються матеріальні та/або нематеріальні вигоди, що надаються споживачу на комерційній та/або некомерційній основі [9, с. 12]; послуга – діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб [10]; 2) визначення послуги як результату діяльності – послуга – результат безпосередньої взаємодії виконавця і споживача, а також власної діяльності виконавця щодо задоволення потреби споживача [11]; 3) як компромісна концепція, за якою сутність послуги виводиться через сукупність (нерозривну єдність) діяльності та її результату – послуга – це «дія (діяльність), спрямована на задоволення особи, яка виражається у відсутності втілення у певному майновому результаті, що є невіддільним від самої діяльності, якість якого не може гарантуватися і який безпосередньо споживається у момент її здійснення» [12, с. 108]; 4) визначення сутності послуги як діяльності, що не має уречевленого результату – послуга – це дія, виражена в конкретному корисному результаті, створеному працею особи (юридичної або фізичної), нематеріального (неречового) за формою, який невідокремлений від діяльності його виконавця і становить об'єктивно досяжні зміни в зовнішньому світі або стані суб'єкта (духовному, фізіологічному чи психологічному) [13]; послуга розуміється як вид корисної діяльності, яка не створює матеріальних цінностей або самостійного виду продукту [14]; 5) аналіз сутності послуг як різновиду благ, через аналіз сутності блага – послуга – вид суспільного блага, за допомогою якого задовольняються потреби шляхом вчинення суб'єктом дій (здійснення діяльності), в корисних властивостях яких і полягає інтерес особи [15, с. 17]; 6) визначення сутності послуги через категорію «функції». Як зауважує В.В. Резнікова, за однією з концепцій, послуги визначаються і як будь-які функції, пов'язані безпосередньо або опосередковано із задоволенням особистісних потреб, але безпосередньо не спрямовані на виробництво будь-яких предметів [16].

Однак з наведених концепцій слід акцентувати на трьох основних, за яких послуга розглядається як дія, результат, а також їх єдність. Решта з виокремлених підходів, на наш погляд, є скоріше певними ознаками послуги як дії. Тому слід говорити про два складники послуги – процес і результат.

Розглядаючи адміністративні послуги як результат нормативно визначеної діяльності суб'єктів надання адміністративної послуги шляхом

здійснення ними владних повноважень, спрямованої на реалізацію прав та забезпечення законних інтересів суб'єктів звернення, можна визначити дефініцію «якість адміністративної послуги» – це відповідність результатів діяльності суб'єктів надання адміністративної послуги вимогам та очікуванням суб'єктів їх отримання щодо реалізації їхніх прав та забезпечення законних інтересів.

Важливого значення для визначення якості тієї чи іншої адміністративної послуги набувають стандарти. Стандарти послуг – моделі надання публічних послуг, що мають певні характеристики або постійні параметри, які можна описати або виміряти.

Слід зауважити, що на сьогодні в Україні відсутні стандарти якості надання адміністративних послуг. Сама дефініція «якість адміністративної послуги» відсутня в Законі України «Про адміністративні послуги», що, на нашу думку, знецінює результат здійснення суб'єктами надання адміністративної послуги їхніх повноважень.

Єдиним стандартом, розробленим Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, є Єдині вимоги (Стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) та містить вимоги до роботи адміністраторів ЦНАП та їхніх керівників з питань їх взаємодії з отримувачами послуг. За словами розробників Стандарту, основна його мета – гарантувати відвідувачу, незалежно від того, з ким саме з адміністраторів ЦНАП він спілкується, отримання обслуговування найвищої якості. Встановлені в цьому Стандарті норми і правила спрямовані на: створення комфортних умов і доброзичливого ставлення до відвідувача; формування та підтримку позитивного іміджу ЦНАП [17, с. 6].

Однак запропонований Стандарт не відображає повні вимоги до якісного надання адміністративної послуги в цілому, оскільки становить тільки певну його частину. Як бачимо з наведеного, його мета не передбачає результату надання адміністративної послуги. На наш погляд, Стандарт якості надання адміністративних послуг повинен, окрім того, наприклад, окреслювати: сферу та характеристики послуг, спосіб їх надання, час доступу до послуги, сплату за послугу, умови, яких повинен дотримуватися одержувач послуги та суб'єкт надання послуг; моніторинг відповідності якості надання адміністративних послуг стандартам – порівняння параметрів послуг, що надаються, з передбаченими в стандартах; підвищення стандартів якості надання адміністративних послуг – підвищення стандартів послуг, що надаються, з огляду на раніше застосовані стандарти [19].

Для моніторингу та аналізу якості обслуговування відвідувачів автори Єдиних вимоги (Стандарту) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг пропо-

нують застосувати такі заходи, як: анкетування відвідувачів для оцінки якості обслуговування та його поліпшення; очне опитування відвідувачів щодо якості обслуговування; аналіз кількості та змісту талончиків «електронної черги», вкинутих до відповідних скриньок (за наявності); аналіз інформації в Книзі відгуків і пропозицій (прошнурована і пронумерована), що розміщується в доступному місці в кожній залі обслуговування відвідувачів; аналіз інформації, що надходить від споживачів послуг за допомогою інструментів інтерактивного спілкування; розміщення відповідних технічних пристроїв (кнопок на робочих столах адміністраторів або на планшеті, розміщеному біля виходу із ЦНАП) [18, с. 37].

Підвищення стандартів якості надання адміністративних послуг може здійснюватися на підставі щомісячних, щоквартальних, річних звітів про діяльність суб'єктів надання адміністративних послуг, які розміщуються, наприклад, на порталі, сайті ЦНАП та/або органу, що його утворив; аналітичних матеріалів, наданих за результатами перевірки роботи суб'єктів надання адміністративних послуг з боку відповідних працівників керівного складу організації або компетентного, незалежного персоналу.

Окремо слід акцентувати на важливості чинників, що впливають на якість надання адміністративних послуг. До них слід, насамперед, віднести законодавче врегулювання питання надання адміністративних послуг, професійну підготовку суб'єктів надання адміністративних послуг, матеріально-технічне забезпечення здійснення діяльності з надання адміністративних послуг, створення умов для реалізації таких принципів надання адміністративних послуг, як: стабільність; рівність перед законом; відкритість та прозорість; оперативність та своєчасність; інформаційна доступність; неупередженість та справедливість.

Що стосується законодавчого врегулювання питання надання адміністративних послуг, то слід акцентувати на його недосконалоості, що виявляється, насамперед, у неузгодженості норм Закону України «Про адміністративні послуги» та спеціального законодавства, що ускладнює вирішення питань щодо дублювання надання адміністративних послуг суб'єктами їх надання та ЦНАПами, адміністративної відповідальності за неякісне надання адміністративних послуг тощо.

Щодо реалізації принципів надання адміністративних послуг, то слід зауважити, що умовами дотримання принципу стабільності є право особи на отримання якісних та доступних послуг, адже громадянин чи юридична особа може в будь-який час відмовитись від адміністративної послуги в разі відсутності коштів для оплати послуги, якщо така передбачена; втрати необхідності в її отриманні [18, с. 89].

Дотримання принципів відкритості, прозорості, доступності передбачає створення умов для безоплатного отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання, коректного пошуку та копіювання інформації з документів на сайті; можливості електронного запису, подання електронної заяви на надання адміністративної послуги, безоплатного доступу до Реєстру адміністративних послуг, ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг, фізичної доступності будівель та приміщень органів публічної адміністрації для осіб з інвалідністю тощо.

Принципи оперативності та своєчасності реалізуються за умови добре налагодженої взаємодії між ЦНАПами та відповідними органами влади, що стосується надання адміністративних послуг, доступу до державних реєстрів та інших інформаційних баз і систем, удосконалення законодавства щодо визначення строків прийняття рішення та видачі документів заявнику тощо.

Умовами принципів неупередженості та справедливості є унеможливлення корупційних діянь, право отримувачів послуг на оскарження незаконних дій або бездіяльності суб'єктів надання адміністративних послуг та ЦНАПів тощо.

Отже, забезпечення якості здійснення публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації вимагає здійснення невідкладних заходів щодо створення Стандарту якості надання адміністративних послуг, забезпечення умов для реалізації основних принципів надання адміністративних послуг, постійного проведення моніторингу та аналізу діяльності органів публічної адміністрації в цій сфері їхньої діяльності.

Література

1. Драган І.О. Оцінка якості надання адміністративних послуг в контексті удосконалення механізму взаємодії органів влади з громадою. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2014. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_3_3
2. Словник української мови: в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда. Київ, 1970–1980. Т. 11. 1980. С. 638.
3. Аристотель. Сочинения: в 4 т. М., 1975. 550 с.
4. Системи управління якістю. Вимоги: ДСТУ ІСО 9001-2001. К.: Держстандарт України, 2001. 24 с.
5. Словник української мови: в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда. Київ, 1970–1980. Т. 7. 1976. С. 341.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / Авер'янов В.Б. та ін. К., 2003. 384 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс. Загальна частина / Авер'янов В.Б. та ін. К, 2004. Т. 1. 584 с.
8. Резнікова В.В. Послуга та суміжні правові категорії. URL: <http://vuzlib.com/content/view/2505/27/>
9. Мельник Н.В. Термінологічне дослідження поняття «послуга». Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Економічні науки. 2015. Випуск 14. Частина 4. С. 9–12.
10. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 р. № 1023-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>

11. Лифиц И.М. Конкурентоспособность товаров и услуг : учебник для бакалавров. М., 2013. 437 с. URL: http://stud.com.ua/8368/marketing/sutnist_poslugi.

12. Ємельянчик С. Послуга в цивільному праві. Підприємництво, господарство і право. 2005. № 3. С. 106–108.

13. Дроздова Н.В. Договір про надання фінансових послуг у цивільному праві України: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.03. К., 2005.

14. Космідайло І.В. Державні послуги: місце в системі державного управління та їх класифікація. Ефективна економіка. 2012. № 7.

15. Васильєва В.А. Цивільно-правове регулювання діяльності з надання посередницьких послуг: монографія. Івано-Франківськ. ВДВ ЦПП Прикарпатського Нац. ун-ту ім. В. Стефаника. 356 с.

16. Резнікова В.В. Сутність категорії «послуга»: аналіз існуючих концепцій. URL:<http://radnuk.info/statti/230-tsuv-pravo/14859---lr---.html>

17. Єдині вимоги (Стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг / Андреев О., Каменчук О., Семеніхін В., Шамрай Н. К., 2017. 40 с.

18. Соловйова О.М. Принципи надання адміністративних послуг. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право. 2013. № 1062. Вип. 14. С. 87–91.

19. Петков С.В. Теорія адміністративного права: навч. посіб. К.: КНТ, 2014. 187 с.

Анотація

Спицька Л. В. Щодо якості здійснення публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації. – Стаття.

У статті висвітлено питання щодо якості надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації. Аналізуються поняття «якість», «послу-

га», «адміністративна послуга», визначено дефініцію «якість надання адміністративної послуги». Розглянуто основні чинники, що впливають на якість здійснення публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації. Запропоновано шляхи її удосконалення.

Ключові слова: якість, якість послуг, адміністративна послуга, ЦНАП, моніторинг, стандарт.

Аннотация

Спицкая Л. В. Относительно качества осуществления публично-сервисной деятельности органов публичной администрации. – Статья.

В статье освещены вопросы качества предоставления административных услуг органами публичной администрации. Анализируются понятия «качество», «услуга», «административная услуга», определена дефиниция «качество предоставления государственной услуги». Рассмотрены основные факторы, влияющие на качество осуществления публично-сервисной деятельности органов публичной администрации. Предложены пути ее совершенствования.

Ключевые слова: качество, качество услуг, административная услуга, ЦНАП, мониторинг, стандарт.

Summary

Spitska L. V. On the quality of implementation of public service activities of public administration bodies. – Article.

The article highlights the quality of the provision of administrative services by public administration authorities. The notions «quality», «service», «administrative service» are analyzed, definition «quality of granting of the state service» is defined. The main factors affecting the quality of public service activities of public administration bodies are considered. Ways of its perfection are offered.

Key words: quality, quality of services, administrative service, CNAP, monitoring, standard.