

УДК 352

Н. В. Васильєва, кандидат економічних наук,
докторант кафедри регіонального
управління, місцевого самоврядування
та управління містом Національної академії
державного управління при Президентіві України

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ
ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

Суспільство стає більш вимогливим до діяльності посадових осіб і службовців органів влади, що змушує їх орієнтуватися на максимальне задоволення потреб кожної конкретної людини, запитів та інтересів через надання якісних послуг. У статті досліджено концептуальні підходи до підвищення ефективності місцевих органів виконавчої влади. Результати проведених заходів спрямовані на задоволення населення якістю надаваних послуг.

Ключові слова: *ефективність діяльності; адміністративні послуги; місцеві органи виконавчої влади.*

The activities of the authorities focused on meeting the needs of each individual. Needs and interests are met through the provision of quality services. In this paper the conceptual approaches to improve the efficiency of local authorities. The results of these activities are aimed at meeting the public services provided.

Key words: *efficiency; administrative services; local government authorities.*

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). В умовах проведення в Україні адміністративної реформи проблема підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади набуває особливої актуальності. Надмірна багатofункціональність органів виконавчої влади стала перешкодою для масштабних реформ. Тому, характеризуючи поняття “ефективність діяльності органів виконавчої влади”, потрібно враховувати його багаторівневу сутність і зміни в суспільно-політичних процесах. Зазначимо, що “ефективність” (лат. *efficientia*) являє собою продуктивність використання ресурсів у досягненні будь-якої мети, тобто здатність виконувати роботу й досягати необхідного або бажаного результату з найменшими витратами часу та зусиль. Таким чином, “результат” є наслідком послідовності дій чи подій, виражених якісно або кількісно.

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Проблема ефективності діяльності органів влади присвячено праці таких учених, як В. Бакуменко, В. Дзюндзюк, М. Долішній, О. Коротич, В. Мамонова, Т. Маматова, Н. Нижник, Г. Одинцова, Ю. Полянський, Ю. Чемерис, Ю. Шаров та ін.

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання) – дослідження підходів до діяльності місцевих органів виконавчої влади задля встановлення заходів щодо підвищення їхньої ефективності у сфері надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Поняття “ефективність” є економічною категорією, цей термін вперше було вжито у працях В. Петті та Ф. Кене. А. Сміт не розглядав ефективність

© Н. В. Васильєва, 2013

як окрему категорію, а Д. Рікардо трактував її як відношення результату до певного виду витрат. У другій половині XIX ст. термін “ефективність” застосовувався для оцінки різного роду діяльності суб’єктів господарювання. Ефективність є відношенням сумарних цінностей фактичних результатів діяльності до очікуваних відповідних цілей [1, 253].

Суспільство стає більш вимогливим до діяльності посадових осіб і службовців органів влади, що змушує їх орієнтуватися на максимальне задоволення потреб кожної конкретної людини, запитів та інтересів через надання якісних послуг. Результативність діяльності будь-якого органу влади оцінюється за такими критеріями: прозорість діяльності та відповідальність органів влади; ефективність витрат; поліпшення якості діяльності; інновації та зосередження уваги на майбутніх результатах. При з’ясуванні ефективності діяльності органів місцевої влади застосовується такий критерій, як “продуктивність”, спрямований на оцінку кількості ресурсів, що використовуються для надання послуг. Таким чином, увага зосереджена на кінцевих результатах з урахуванням якості надання послуг і впливу на рівень життя населення на даній території.

На ефективність діяльності органів виконавчої влади впливають такі фактори:

- механізм відповідальності та підзвітності;
- якість законодавчої та нормативно-правової бази;
- відкритість і прозорість;
- використання сучасних методів менеджменту, інформаційних технологій;
- система управління змінами на рівні програм і проектів;
- система планування та прийняття управлінських рішень.

Отже, ефективність діяльності органу влади може розглядатися як відношення корисного ефекту (результату) до витрат на його одержання. Через те що діяльність органів влади відрізняється консервативністю і негнучкістю, підвищення її ефективності становить актуальну комплексну проблему і потребує здійснення інноваційних заходів. Ефективність органів влади розглядається як співвідношення між можливостями організації (законодавство, керівництво, управління, організаційні процеси, кадровий потенціал) і результатами діяльності (надання адміністративних послуг). Задоволеність населення надаваними послугами є критерієм оцінки ефективності діяльності органу влади.

Відповідно до Закону України “Про адміністративні послуги” центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) являє собою постійний робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб’єктами надання адміністративних послуг. ЦНАП утворюються при міських радах (їх виконавчих органах) міст обласного та/або республіканського АР Крим значення, Київській, Севастопольській міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністраціях до 01 січня 2014 р.

У населених пунктах, які є адміністративними центрами областей, районів та АР Крим, у містах Києві та Севастополі ЦНАП утворюються за рішенням відповідних селищних або міських рад і можуть забезпечувати надання адміністративних послуг, у тому числі відповідними обласними, районними та міськими державними адміністраціями, на основі узгоджених рішень [2]. Зазначимо, що органам виконавчої влади забороняється делегувати повноваження з надання адміністративних послуг суб’єктам, які не належать до бюджетних установ.

Послуги надаються за принципом “єдиного вікна” та з використанням електронної черги, крім передбачених законом або міжнародним договором України випадків. Переваги системи “Електронна черга”: скорочення термінів надання адміністративних послуг, оптимізація документообігу, зменшення часових та інших витрат заявника, вдосконалення координації дій між органами, організаціями й установами. Зазначене позбавляє споживачів

послуг необхідності стояти в черзі, прискорює процедуру та забезпечує конфіденційність спілкування працівників ЦНАП з відвідувачами, дозволяє здійснювати постійний аналіз роботи як окремого працівника чи підрозділу, так і офісу в цілому.

На виконання Доручення Президента України з реформування сфери надання адміністративних послуг у м. Києві реалізовано комплексний пілотний проект, за яким відкрито міський дозвільний центр і 10 районних центрів надання адміністративних послуг. У столиці було проведено інвентаризацію послуг, які надаються структурними підрозділами виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), Київською міською радою, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та районними в м. Києві державними адміністраціями. Зазначені центри оснащені новітнім обладнанням і сучасними електронними системами, які дозволяють вести електронну чергу, мають зручні зали очікування, інформаційні кіоски з інформацією щодо отримання документів дозвільного характеру та надання адміністративних послуг. Крім того, в них створено умови для обслуговування осіб з обмеженими можливостями.

У районних центрах надання адміністративних послуг запроваджено замовлення по телефону та через мережу Інтернет п'яти адміністративних послуг ("Швидкі послуги") [3]:

- надання статусу і видача довідки "Дитина війни";
- видача довідки про компенсаційні виплати батькам на дітей, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- видача довідки про отримання (неотримання) соціальної допомоги;
- видача довідки про перебування на квартирному обліку;
- видача довідки про перебування у списках охочих узяти участь у програмах "Доступне житло" 50/50, 60/40, 70/30.

Мірилом оцінювання якості адміністративних послуг є стандарти, під ними розуміють конкретні вимоги щодо їх надання, яким має відповідати діяльність адміністративного органу [4, 10]. Органи виконавчої влади мають не лише дотримуватися мінімальних стандартів, а й підвищувати якість послуг. Стандарт обслуговування – це передбачені нормативами оптимальні параметри відповідних процедур, які здійснюються з метою належного задоволення потреб та інтересів одержувачів послуги.

Головне завдання стандартизації адміністративних послуг – мінімізація витрат взаємодії з приводу їх надання між одержувачами послуги (фізичними та юридичними особами) та органами влади, уповноваженими її надавати. Стандарт обслуговування має гарантувати встановлений рівень якості всіх операцій, що включає: максимальну увагу до клієнтів; високу якість комплексу послуг; постійне підвищення освітнього та кваліфікаційного рівня спеціалістів і всього персоналу; грамотне й оперативне застосування форм і методів системи "Public relations" з метою підвищення результатів операційної діяльності та популярності органу влади, що надає адміністративну послугу в суспільстві [5, 10].

Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади встановлено критерії оцінки якості та стандартів надання адміністративних послуг [6]:

- результативність – задоволення потреби фізичної або юридичної особи в адміністративній послугі;
- своєчасність – надання послуги в установленій законом строк;
- доступність – фактична можливість фізичних та юридичних осіб звернутися за послугою: територіальна наближеність адміністративного органу до отримувачів послуг; наявність транспортного сполучення, вказівних знаків (показчиків), під'їзних шляхів і місць паркування для транспортних засобів; можливість вільного (безперешкодного) доступу до приміщення адміністративного органу; можливість одержання бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за послугою, в тому числі з веб-сторінки адміністративного органу;
- зручність – урахування інтересів і потреб отримувачів послуг у процесі організації надання адміністративних послуг: вибір способу звернення за послугою (звичайною чи

електронною поштою тощо); запровадження принципу “єдиного вікна”; встановлення адміністративним органом графіка приймання фізичних та юридичних осіб з урахуванням їхніх інтересів; удосконалення порядку оплати послуги (за можливості повинна прийматися безпосередньо в приміщенні адміністративного органу);

– відкритість – безперешкодне одержання необхідної для отримання послуги інформації (стосовно процедури надання певної послуги, переліку документів для її отримання і зразків їх заповнення, розміру та порядку оплати послуги, посадових осіб, відповідальних за надання певних видів адміністративних послуг), яка розміщується на стендах в адміністративних органах та їхніх веб-сайтах, друкується в офіційних виданнях і буклетах; можливість отримання інформації телефоном та електронною поштою, а також кваліфікованої консультативної допомоги;

– повага до особи – ввічливе ставлення до отримувача адміністративної послуги: готовність працівників органу допомогти особі, що звернулася для оформлення документів; забезпечення побутових зручностей в адміністративному органі; дотримання принципу рівності всіх громадян;

– професійність – належний рівень кваліфікації працівників.

В Україні Програмою “Громадянське суспільство та належне врядування” Міжнародного фонду “Відродження” проводиться конкурс “Створення центрів надання адміністративних послуг”, мета якого – сприяння створенню нових і покращання діяльності існуючих ЦНАП при місцевих органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. Перевага надається проектам, які передбачено реалізовувати на території АР Крим, Дніпропетровської, Донецької, Житомирської, Закарпатської, Запорізької, Кіровоградської, Київської, Луганської, Одеської, Полтавської, Рівненської, Харківської, Херсонської, Черкаської, Чернівецької та Чернігівської областей.

На замовлення Центру політико-правових реформ Фонд “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва та Київський міжнародний інститут соціології від 5 до 13 березня 2013 р. провели дослідження “Оцінка населенням України якості надання адміністративних послуг”. Опитування проводилося в 109 населених пунктах у всіх областях України та в АР Крим. Методом інтерв’ю було опитано 2037 респондентів за стохастичною вибіркою, репрезентативною для населення віком від 18 років. Встановлено, що в порівнянні з 2009 р. кількість осіб, які протягом року звернулися до органів виконавчої влади за певними адміністративними послугами, зросла з 36 % до 47,5 %. У процесі отримання адміністративних послуг позитивно оцінено коректність поведінки посадових осіб (19 %), чітке пояснення щодо всіх обставин справи та потрібних документів (16 %), швидкий розгляд справи (16 %); негативно – великі черги (23 %), відсутність чітких пояснень щодо всіх обставин справи та потрібних документів (17 %), тяганина із розглядом справи (17 %). З’ясовано, що 21 % серед тих, хто звертався по послуги, не побачили жодних негативних елементів під час отримання послуг.

Дані опитування “Оцінки діяльності центрів надання послуг” у містах Дніпропетровську, Києві, Львові, Луганську, Миколаєві, Полтаві, Рівному, Харкові, Хмельницькому, Черкасах таким чином визначили рівень задоволеності відвідувачів діяльністю ЦНАП і виконкомів: привітність працівників (задоволені – 87 % / не задоволені – 13 %), компетентність (84/16 %), інформативність висівок при вході до приміщення і наявність інших вказівників (87/13 %), наявність стендів з інформацією, зразками документів (87/13 %), наявність інформаційних карток послуг (84/16 %), доступність бланків, формулярів (87/13 %), облаштування місць для очікування (87/13 %), зручність оплати послуг (83/17 %), умови для відвідувачів – чистота, освітлення, наявність туалету (91/9 %), години прийому, доступність (94/6 %), зручність приміщень для інвалідів (71/19 %).

Крім того, дослідження виявило, що 67 % населення не знайомі з діяльністю місцевої чи державної влади з надання адміністративних послуг, 8 % – знають про створення центрів

надання адміністративних послуг, 12 % – про спрощення процедур їх надання, та лише 4 % – про створення офіційних веб-ресурсів щодо адміністративних послуг [7].

Отже, постійне оцінювання якості адміністративних послуг спрямоване на забезпечення стабільності їх надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування відповідно до законодавства і пріоритетів державної політики; постійне підвищення рівня задоволеності з боку споживачів; обмеження витрат і досягнення ефективності в їх наданні; оптимізацію інформаційного забезпечення процесу прийняття рішень стосовно державної політики та ефективного управління ризиками; вирішення питань ефективного використання ресурсів, у тому числі бюджетних [8, 15].

Ідентифікація вимог до надання послуг виконується під час розробки і впровадження системи управління якістю, а надалі за потреби, але не рідше 1 разу на рік, перед переглядом системи управління якістю найвищим керівництвом. Вимоги до адміністративних послуг визначено відповідним чинним законодавством та Інструкцією обслуговування замовника. Працівники органів виконавчої влади надають послуги в межах повноважень, визначених їхніми посадовими інструкціями та відповідно до описаних у технологічних картках процесів. Під час надання послуги місцеві органи виконавчої влади гарантують, що всі документи, які стосуються послуги, визначаються в інформаційній картці до цієї послуги, та здійснюють постійний контроль за процесами надання послуг відповідно до Інструкції з управління процесами, а вимірювання характеристик і вимог до послуг – відповідно до Інструкції обслуговування замовника та Реєстру вимог до надання адміністративних послуг.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, сучасна адміністративна реформа, що проводиться в Україні, спрямована на процесуальні аспекти надання адміністративних послуг, а не на їх зміст. Основні проблеми лежать у площині правової регламентації надання адміністративних послуг. Наслідки якісного надання послуг для громади і суспільства в цілому виражаються в таких загальних категоріях, як підвищення довіри до влади, забезпечення соціальної злагоди, збільшення економічних благ (надходження коштів до відповідного бюджету, підвищення рівня сплати податків тощо). На наш погляд, усе це важливо для побудови громадянського суспільства.

Список використаних джерел:

1. Саркісян В. Р. Сутність та зміст поняття “ефективність діяльності комерційного банку” / В. Р. Саркісян // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2009. – № 1. – С. 251–258.
2. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // Голос України. – 2012. – № 188. – 6 жовтня.
3. Офіційний інтернет-портал Київської міської державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kievcity.gov.ua/news/4590.html>.
4. Тимошук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимошук, А. В. Кірмач. – К. : Факт, 2005. – 88 с.
5. Шканова О. М. Маркетинг послуг / Шканова О. М. – К. : Кондор, 2003. – С. 10.
6. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – Ст. 376. – С. 167. Код акта 35246/2006.
7. Оцінка населенням України якості надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] // Сайт Центру політико-правових реформ. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua>.
8. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / Б. Винницький, М. Лендзел, Ю. Ратейчак, І. Санжаровський ; за ред. І. Санжаровського, Ю. Полянського. – К. : К. І. С., 2007. – 79 с.