



## ТРАНСФОРМАЦИЯ СИСТЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВЕННЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ

Александр БУХАНЕВИЧ,  
кандидат юридических наук, доцент,  
соискатель Института законодательства Верховной Рады Украины

### Summary

This article focuses on transformation of quality of administrative services in context of formation and development of modern state policy in field of administrative services in Ukraine. Draws attention to some success in providing quality administrative services. It is noted that, despite work done, the quality of administrative services still needs to be improved. In this regard, considers problems of providing quality administrative services and suggests ways of improving the legislation in provision of administrative services.

**Key words:** administrative services, quality, subject of the treatment, subject of administrative services.

### Аннотация

Данная статья посвящена трансформации предоставления качественных административных услуг в контексте формирования и развития современной государственной политики в сфере предоставления административных услуг в Украине. Обращается внимание на определенные успехи в сфере предоставления качественных административных услуг. Отмечается, что, несмотря на проделанную работу, качество административных услуг по-прежнему нуждается в повышении. В связи с этим рассматриваются проблемы предоставления качественных административных услуг и предлагаются пути совершенствования законодательства в сфере предоставления административных услуг.

**Ключевые слова:** административная услуга, качество, субъект обращения, субъект предоставления административных услуг.

**Постановка проблемы.** Административная реформа, проводимая в Украине, предусматривает повышение эффективности государственного управления в целом, и необходимость переориентации деятельности государственных служащих и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления на предоставление качественных административных услуг. В ежегодном Послании Президента Украины Верховной Раде Украины «Модернизация Украины – наш стратегический выбор» 2011 года отмечалось: «Назначение административной реформы – сделать власть открытой, прозрачной, эффективной и подконтрольной гражданам. Ее реализация будет способствовать повышению эффективности публичного управления, в частности, качества предоставления административных услуг, будет предотвращать возможности злоупотребления властью, усилит защиту прав и законных интересов граждан, будет обеспечивать последующее развитие гражданского общества» [1]. Однако согласно проведенному опросу фондом «Демократические инициативы имени Илька Кучерива» по заказу Центра политико-правовых реформ, положительно качество предоставления административных услуг в Украине в целом оценивают лишь 5% населения, что на 7% меньше, чем в 2013 году. В то же время доля тех, кто считает ка-

чество предоставления услуг плохой, с 2013 г. увеличилась с 32% до 40%. Среди основных негативных моментов при предоставлении административных услуг зачастую указывали на следующее: большие очереди (42%), отсутствие четких объяснений относительно необходимых документов, необходимость посещать учреждения несколько раз (30%), волокита с рассмотрением дела (28%), необходимость ходить по другим инстанциям (20%), а также покупать бланки и платить за какие-то «дополнительные услуги» (19%) [2]. Это говорит о низком качестве предоставления административных услуг.

**Актуальность темы исследования.** Общая демократизация и становление гражданского общества способствовали осознанию украинским обществом того, что целью современного, сервисного государства является не управление обществом, а предоставление ему услуг. Это стало толчком к началу процесса модернизации государственного управления, с целью трансформации Украины в сервисное государство, одной из основных функций которого признается обслуживание граждан в целях удовлетворения их потребностей и защиты их интересов. Именно с переориентацией характера управленческой деятельности из «управления человеком» на «предоставление услуг» и связано применение категории «административные

услуги», которое объясняется тем, что эта деятельность по удовлетворению определенных потребностей лица осуществляется по обращению этого лица. При этом уровень качества и доступности таких услуг является основным критерием эффективности государственного управления. В Украине достигнуты определенные успехи в сфере предоставления административных услуг. Вместе с тем развитие общества, изменение условий и требований нынешнего дня требуют оценки возможностей изменения во взаимоотношениях государства и граждан в целях более эффективного и качественного повышения уровня жизни населения.

Вопросам исследования и усовершенствования правового обеспечения предоставления административных услуг уделяли внимание такие ученые, как В.Д. Бакуменко, И.П. Голосниченко, Е.Ф. Демский, И.В. Дроздова, И.Б. Колиушко, В.К. Колпаков, Г.М. Писаренко, А.В. Таможний, В.П. Тимошук, М.М. Шапоренко и др. Вместе с тем сегодня много вопросов в этой сфере остаются недостаточно изученными. Одним из таких вопросов является необходимость детального исследования вопросов качества предоставления административных услуг.

**Целью статьи** является исследование трансформации предоставления качественных административных услуг в контексте формирования и раз-



вития современной государственной политики в сфере предоставления административных услуг в Украине.

**Изложение основного материала исследования.** Одним из основных документов государственной политики в части реформирования сферы предоставления административных услуг является одобренная Кабинетом Министров Украины в феврале 2006 г. Концепция развития системы предоставления административных услуг органами исполнительной власти [3]. Задачей этой Концепции является определение принципов и направлений дальнейшего реформирования деятельности органов исполнительной власти в сфере административных услуг. Ключевой элемент в процессе создания эффективной системы предоставления административных услуг – качество предоставления таких услуг. Согласно данной Концепции для повышения качества предоставления административных услуг необходимо: максимально децентрализовать их предоставление; обеспечить конкурентоспособную оплату труда в административных органах, способствовать выработке у работников мотивации для достижения конечного результата, а не формального соблюдения правил; разработать стандарты предоставления административных услуг; вводить современные формы предоставления административных услуг, что позволит организовать получение всех или наиболее распространенных административных услуг, которые предоставляются на определенном административно-территориальном уровне, в одном помещении; осуществлять оплату услуг непосредственно на месте. Повышению качества предоставления административных услуг будет способствовать определение критериев оценки их качества и стандартов предоставления. Оценивание качества предоставления административных услуг должно осуществляться на основании таких критериев, как результативность, своевременность, доступность, удобство, открытость, уважение к личности, профессионализм. Исходя из этих критериев, устанавливаются стандарты предоставления административных услуг.

Формирование единого подхода к оценке качества государственных услуг выступает главной составляю-

щей механизма управления качеством. Данный элемент позволяет не только производить измерения в области удовлетворенности граждан получаемыми услугами, но и представляет основу для выявления слабых мест данного процесса и дальнейшего принятия управленческих решений по его совершенствованию. В этой связи Кабинетом Министров Украины 11 мая 2006 года принято Программу внедрения системы управления качеством в органах исполнительной власти [4], которая была обусловлена: отсутствием единых для всех органов исполнительной власти стандартов и процедур деятельности; недостаточной ориентированностью деятельности органов исполнительной власти на удовлетворение потребностей граждан, особенно в области предоставления услуг; низким качеством значительного количества услуг, предоставляемых органами исполнительной власти; потребностью в осуществлении дополнительных мероприятий по предотвращению проявлений коррупции среди должностных лиц, уполномоченных на выполнение функций государства.

Для целей совершенствования системы процесса предоставления административных услуг и повышения качества самой услуги Кабинетом Министров Украины был также разработан План мероприятий по реализации Концепции развития системы предоставления административных услуг органами исполнительной власти [5], в котором указывалось на необходимость подготовки рекомендаций по разработке стандартов предоставления административных услуг.

Первыми шагами на пути стандартизации и регламентации процесса предоставления административных услуг стали принятые Методические рекомендации по разработке стандартов предоставления административных услуг [6] и Временный порядок предоставления административных услуг [7]. В Разделе I Методических рекомендаций было предусмотрено, что стандарт предоставления административной услуги – это акт административного органа, в котором определяются требования относительно предоставления административной услуги; в случае делегирования полномочий по предоставлению административной

услуги стандарт утверждается органом, который делегировал такие полномочия. Немного другое определение приводилось в п. 1 Временного порядка, согласно которому под стандартом административной услуги понимался акт, который выдается субъектам в соответствии с нормативно-правовыми актами, определяющими порядок предоставления административной услуги, и содержит информацию об административной услуге и процедуре ее предоставления, в частности условиях и ответственных лицах. Кроме этого, в данном документе отмечалось, что при разработке стандартов отдельной услуги следует включать требования, обеспечивающие необходимый уровень доступности и качества административной услуги в целом, а также на каждом этапе ее предоставления, включая внесение запроса о предоставлении административной услуги, его оформление и регистрацию, ожидание предоставления административной услуги, ее получения, контроль за качеством административной услуги. Несмотря на то, что субъекты предоставления административных услуг разработали стандарты предоставления таких услуг, правительством Украины было принято решение об отмене данных требований оценки качества административных услуг.

Следующим шагом на пути оптимизации процессов предоставления качественных административных услуг стало принятие долгожданного Закона Украины «Об административных услугах». В этом Законе о понятии «качества» указано в ст. 7 «Требования относительно качества предоставления административных услуг». Так, субъект предоставления административных услуг может выдавать организационно-распорядительные акты об установлении собственных требований относительно качества предоставления административных услуг (определение количества часов приема, максимального времени ожидания в очереди и других параметров оценки качества предоставления административных услуг). В случае, если субъектом предоставления административной услуги является должностное лицо, требования относительно качества предоставления административных услуг определяются органом, которому подчиняется. Как



видим, в ст. 7 Закона Украины «Об административных услугах» речь идет о поощрении субъектов предоставления административных услуг к постоянному улучшению качества предоставления административных услуг. Вместе с этим следует отметить, что в данной статье, как и во всем Законе, ничего не говорится о категории «стандарт предоставления административной услуги», хотя ст. 7 касается именно стандартов услуг в смысле, распространенном в зарубежных странах. Ведь стандарт качества административных услуг – это требования по предоставлению административной услуги, которые должен обеспечить административный орган, а также критерии, с помощью которых можно оценить, насколько потребитель административной услуги доволен ее предоставлением [9, с. 136].

Существенной новацией Закона Украины «Об административных услугах» в части предоставления качественных административных услуг стало введение информационной и технологической карт административной услуги, которые, по своей сути, заменили стандарты предоставления административных услуг.

Согласно ч. 2 ст. 8 Закона Украины «Об административных услугах» информационная карта административной услуги содержит информацию о: 1) субъекте предоставления административной услуги и/или центре предоставления административных услуг (наименование, местонахождение, режим работы, телефон, адрес электронной почты и веб-сайта); 2) перечень документов, необходимых для получения государственной услуги, порядок и способ их предоставления, а в случае необходимости – информацию об условиях или право на получение государственной услуги; 3) платность или бесплатность административной услуги, размер и порядок внесения платы (административного сбора) за платную административную услугу; 4) срок предоставления административной услуги; 5) результат предоставления административной услуги; 6) возможные способы получения ответа (результата); 7) акты законодательства, регулирующие порядок и условия предоставления административной услуги. Информационная карта административной услуги размещается субъектом

предоставления административных услуг на официальном веб-сайте и в месте осуществления приема субъектов обращений. Следует отметить, что качественная информационная карточка уменьшает потребности в устных и других персональных консультациях, и является источником информации, как для потребителей услуг, так и для персонала, осуществляющего прием посетителей.

В свою очередь технологическая карта административной услуги содержит информацию о порядке предоставления государственной услуги. В технологической карте административной услуги указываются: 1) этапы обработки обращения о предоставлении государственной услуги; 2) ответственное должностное лицо; 3) структурные подразделения, ответственные за этапы (действие, решение); 4) сроки выполнения этапов (действия, решения). То есть, технологическая карта административной услуги – это детальное описание процедуры предоставления конкретной административной услуги, а точнее, порядок действий работников субъекта предоставления административных услуг с момента получения заявления об административной услуге, и заканчивая выдачей результата субъекту обращения.

Информационная и технологическая карты административной услуги утверждаются субъектом предоставления административных услуг на каждую административную услугу, предоставляемую согласно закону, а в случае, если субъектом предоставления является должностное лицо – органом, которому подчиняется.

Изложенное выше свидетельствует о достижении определенных успехов в сфере предоставления качественных административных услуг, однако проделанной работы оказалось недостаточно – качество административных услуг по-прежнему нуждается в повышении. В связи с этим необходимо дальнейшее преобразование этой сферы и продолжение поисков новых способов решения актуальных проблем.

Прежде всего, следует отметить, что в Украине практически не существует простых административных услуг, то есть таких, которые за рубежом предоставляются за 10–15 минут. Например, в Грузии любой документ, начиная с

регистрации рождения ребенка и заканчивая визой для иностранцев, видом на жительство или актом на землю, можно получить за 15 минут [10]. В Украине же этот процесс занимает месяц походов в различные органы государственной власти и собирание справок. Так, после рождения ребенка необходимо последовательно посетить три разные инстанции (зарегистрировать факт рождения ребенка в ЗАГСе, зарегистрировать его местожительство в миграционной службе (на практике – в основном у паспортиста ЖЭКа) и начать процедуру получения помощи в социальной службе). На наш взгляд, все это должно осуществляться в центрах предоставления административных услуг по однократному обращению.

Серьезной проблемой в сфере предоставления административных услуг является то, что в подавляющем большинстве центров предоставления административных услуг невозможно получить популярные административные услуги: паспорт, регистрация места проживания, регистрация недвижимости, регистрация земельных участков, социальные административные услуги и т. д. Причина этого проста – центры предоставления административных услуг образуют городские советы и районные государственные администрации, а все популярные услуги предоставляют территориальные подразделения органов исполнительной власти: Государственная регистрационная служба Украины, Государственная миграционная служба, Государственное земельное агентство и тому подобное.

Не менее важным вопросом, который подлежит решению, является упорядочение перечня административных услуг. Согласно ч. 3 ст. 5 Закона Украины «Об административных услугах» перечень административных услуг определяется законом. Однако такой закон еще не принят. Сегодня перечни административных услуг утверждены постановлениями Кабинета Министров Украины, либо приказами органов государственной власти. Как следствие, система предоставления административных услуг на современном этапе ее развития является непрозрачной для обращения граждан за административными услугами.

Еще одним направлением по повышению качества предоставляемых



услуг является перевод их предоставления в электронный вариант. Международный опыт показывает, что технологии электронного управления способствуют улучшению эффективности и качества административных услуг, снижению коррупции, снижению административного бремени для граждан и бизнеса, а также усилению демократии и конкурентоспособности. Например, в Канаде считали, что стоимость предоставления услуги при физическом посещении человеком офиса составляет в среднем 28 долларов, а предоставление услуги через Интернет стоит всего 15 центов [11]. Существующий Единый государственный портал административных услуг является невостребованным, поскольку: 1) нет возможности получения административной услуги через Интернет; 2) не предоставляются консультации в режиме on-line; 3) отсутствуют наиболее популярные и востребованные административные услуги. Поэтому совершенствование нормативно-правовой и нормативно-технической базы, в частности относительно предоставления административных услуг в электронной форме, является важным научно-техническим направлением развития нашей страны.

К другим, наиболее эффективным шагам на пути оптимизации процесса предоставления качественных административных услуг следует отнести: 1) устранение очередей и недостаточности консультирования по вопросам предоставления административных услуг; 2) недопущение фактов требования дополнительных документов для предоставления административной услуги от субъектов обращения, самостоятельного согласования документов в других органах государственной и местной власти; 3) улучшение осведомленности населения по вопросам предоставления административных услуг; 4) увеличение количества дней и часов приема граждан; 5) уменьшение сроков для предоставления отдельных административных услуг; 6) налаживание эффективного межведомственного взаимодействия в предоставлении административных услуг органов власти различного уровня; 7) решение вопроса о дифференциации ответственности субъектов предоставления административных услуг; 8) повышение квалифи-

кации должностных лиц в сфере предоставления административных услуг; 8) исключение практики непрозрачных и часто необоснованных платежей.

**Выводы.** Решение проблем, описанных выше, позволит повысить качество предоставления административных услуг, а именно: максимально упростить для заявителей порядок оформления документов; обеспечить получателям услуг возможность однократного обращения в соответствующие органы для получения пакета административных услуг; ощутимо сократить временные затраты в ходе получения административных услуг.

Поэтому сегодня необходимо принять нормативно-правовые акты, которые позволят усовершенствовать и унифицировать процедуру предоставления качественных административных услуг.

#### Список использованной литературы:

1. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: НІСД, 2011. – 432 с.

2. Для покращення якості надання адмінпослуг потрібні децентралізація повноважень та розвиток інтегрованих офісів – опитування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cdms.org.ua/index.php/uk/municipal-government-mn-ua/create-tsnap-mn-ua/526-2015-01-14-09-47-21.html>.

3. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p>.

4. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 року № 614 (втратила чинність). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/614-2006-p>.

5. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів

України від 27 червня 2007 року № 494 (втратило чинність). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/494-2007-p>.

6. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг: наказ Міністерства економіки України від 12 липня 2007 року № 219 (втратив чинність). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0219665-07>.

7. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 737 (втратила чинність). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-p>.

8. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.

9. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П.Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.

10. Досвід Грузії: будь-який документ видадуть за 15 хвилин у ... кав'ярні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.rucurs.ua/569-reforma-gruziyi-dokument-burokratija>.

11. Децентралізація послуг, або Чому ЦНАП поки що не дієві? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cdms.org.ua/index.php/uk/municipal-government-mn-ua/create-tsnap-mn-ua/512-2014-11-27-15-13-00.html?475c1c9d3fc293d10369444f94f309b9=f781f7a7dc7a0e696a0749e27ba3c106>.