

УДК 352.075
JEL P41

Жилінський Є.А.³

*студент, Київський міжнародний університет
(Київ, Україна)*

науковий керівник

Гончаров Ю.В.

*д.е.н., професор, Київський міжнародний університет
(Київ, Україна)*

<http://orcid.org/0000-0002-3800-8038>

РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕГЛАМЕНТІВ У ПІДВИЩЕННІ ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ ОРГАНІВ ВЛАДИ

У статті досліджується роль регламентів у межах адміністративної реформи в підвищенні ефективності роботи органів влади та можливість моніторингу й оцінювання їх діяльності.

Ключові слова: регламент, реформа, послуги, орган державної влади, моніторинг, оцінювання, ефективність, система управління якістю, центр надання адміністративних послуг.

Жилинский Е.А.

*студент, Киевский международный университет
(Киев, Украина)*

научный руководитель

Гончаров Ю.В.

*д.э.н., профессор, Киевский международный университет
(Киев, Украина)*

РОЛЬ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ В ОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

В статье исследуется роль регламентов в рамках административной реформы в повышении эффективности работы органов власти и возможность мониторинга и оценки их деятельности.

³ Жилінський Євгеній Андрійович, студент магістратури економічного факультету, Київський міжнародний університет (Київ, Україна)

Ключевые слова: регламент, реформа, услуги, орган государственной власти, мониторинг, оценивание, эффективность, система управления качеством, центр предоставления административных услуг.

Zhylynskyi Ye.

Student, Kyiv International University (Kyiv, Ukraine)

scientific advisor

Goncharov Yu.

Doctor in Economics, Professor, Kyiv International University

(Kyiv, Ukraine)

ROLE OF ADMINISTRATIVE REGULATIONS IN INCREASING EFFICIENCY IN THE WORK OF AUTHORITIES

The article examines the role of regulations within the framework of administrative reform in increasing efficiency in the work of authorities and the possibility of monitoring and evaluation of their activities.

Keywords: regulations, reform, services, state authority, monitoring, evaluation, efficiency, quality management system, one window, administrative services center.

Актуальність проблеми. Розвиток державної служби в Україні має передбачати послідовне здійснення систематизованих за напрямками та етапами комплексів практичних заходів, спрямованих на забезпечення єдності всіх елементів державної служби, на чіткий взаємозв'язок її інституційних елементів з професійно-кадровим складом, з корпусом кваліфікованих освічених державних службовців. Працівникам притаманно в процесі своєї діяльності шукати найбільш найприйнятніші й найрезультативніші засоби її організації, своєрідні шаблони, зразки і правила поведінки. Тому нічого дивного немає в тому, що час від часу під час історичного процесу виникають різкі переходи та перевороти, що стосуються істотних боків суспільного життя, які завжди викликають ламання старих, давно віджилих звичаїв, навичок і прийомів діяльності й заміну їх новими відносинами. Європейська орієнтація України стала не просто одним з напрямків зовнішньополітичної діяльності, а важливим засобом та орієнтиром внутрішньої трансформації суспільства, обов'язковою умовою європеїзації. Вважаючи стратегічним пріоритетом вступ до ЄС, у межах адміністративної реформи, постала потреба підвищення якості роботи державного апарату управління,

перегляду функцій і процедур у середині та між державними органами. Тому роль адміністративних регламентів (що встановлюють певні норми суспільних відносин) у підвищенні ефективності роботи органів влади є актуальною темою, яка має привертати увагу всього суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування, моніторинг і оцінювання діяльності органів влади України, використання новітніх інформаційно-комунікативних технологій у роботі органів державної влади досліджували багато вітчизняних та закордонних науковців, зокрема: Д.В. Неліпа, В.М. Сороко, О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш, О.Є. Корнійчук, Д.І. Дзвінчук, І.А. Бригілевич, М.В. Савва, Н. М. Мельтюхова, І.В. Клименко та інші.

Постановка завдання. Мета цієї роботи полягає в дослідженні та аналізі ролі адміністративних регламентів у сучасних умовах змін і реформ і визначенні цієї ролі щодо оптимізації роботи органів влади.

Результати дослідження. Вивчаючи тему ролі адміністративних регламентів у підвищенні ефективності роботи органів влади, безсумнівно важливо було б спочатку визначити саму їх суть і значення. Але зважаючи на тривалий процес державотворення в історичних умовах, доречним було дослідити досвід попередніх поколінь і провідних держав світу.

За час розбудови нової незалежної державності України ухвалювались начебто дійсно демократичні закони, що мали привести нашу країну до прогресивних результатів в економічній і соціальній сферах життєдіяльності держави. Але, на жаль, реформація і перебудова економічної системи виявились руйнівнішими, ніж творчими, бо, як показав час, створювались умови для виникнення олігархічних структур і корупційних схем для особистої наживи та збагачення провладної верхівки.

Зобов'язання якнайшвидше провести реформу державної служби України закріплене в Контракті з розбудови держави, укладеному Урядом України та Європейською Комісією 13 травня 2014 року [1], у рамках якого Нацдержслужбою розроблено проект Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на 2016–2020 роки.

Мета адміністративної реформи – це можливість створення такої системи врядування, яка б забезпечила перетворення України на високорозвинену, правову,

цивілізовану державу з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури і демократії.

Підвищення ефективності роботи органів влади є натеper основною метою адміністративної реформи. Так, згідно з концепцією «нового державного управління» [2], що є методологічною основою адміністративного реформування в сучасних країнах, суть сучасних реформ державного управління полягає в переході на клієнтську орієнтацію органів виконавчої влади, яка передбачає, передусім, націленість їх роботи на задоволення запитів своїх споживачів – громадян і організацій.

Повертаючись до ролі регламентів державних органів, які юридично є підзаконними нормативно-правовими актами, а за формою являють собою єдиний кодифікований документ або кілька окремих нормативних актів, слід зазначити, що в деяких випадках до них можуть також бути включені положення про робочі та допоміжні структурні підрозділи державних органів тощо.

Щодо адміністративного регламенту, то він є нормативно-правовим актом, який встановлює порядок здійснення адміністративного процесу. У свою чергу, адміністративний процес – дія або сукупність дій (рішень) органу місцевого самоврядування, його структурних підрозділів і посадових осіб, спрямованих на здійснення їх повноважень.

За загальним визнанням, регламентні норми мають переважно процесуальний характер. І автор першого посібника з правил процедури Конгресу США Томас Джефферсон вважав, що набагато важливішою є наявність правил, якими можна керуватися, ніж їх сутність, оскільки наявність правил необхідна для злагодженості процесу роботи [3]. У такий спосіб акцентувалась увага на регламенті як на стримувавальному механізмі із застереженням щодо нехтування регламентом і відходу від нього.

Процедури ухвалення і виконання рішень становлять головний нерв діяльності органу влади, системи державного управління в цілому. Часто не так важливо, яким статусом наділений орган або посадова особа, як те, як вони виконують покладені на них завдання. Макс Вебер ще 1921 року визначив, що чіткий розподіл функцій, формально встановлена й чітко зафіксована система правил, яка забезпечує однаковість управлінської діяльності та застосування загальних інструкцій до конкретних випадків, безликість адміністративної діяльності та її емоційна нейтральність і є передумовою забезпечення ефективності адміністративного апарату [4].

І дійсно, якщо внутрішньо-організаційна система ухвалення рішень не є чіткою, раціональною та зрозумілою, то орган місцевого самоврядування буде діяти

неефективно. До того ж нераціональна й, у наслідок цього, заплутана процедура перетворює бюрократію на бюрократизм, що є за своїм змістом корупційним діянням. У наслідок поганої регламентації можливим стає суб'єктивізм й упередженість при наданні адміністративних послуг та ухвалення рішень, а їх організація залишатиметься значною мірою непрозорою та закритою для широкої громадськості. Це, у свою чергу, посилює недовіру до органів влади з боку громадян, і разом з тим, створює додаткові можливості для зловживань, корупції, хабарництва та безвідповідальності службовців. Отже, основним інструментом раціоналізації діяльності органів влади є адміністративна регламентація.

Як виявилось нині неможливо визначити єдину концепцію ефективності, що повністю задовольняла б потреби в оцінці діяльності всіх організацій та установ. При цьому доречно пам'ятати, що результат управлінської праці виражається не тільки економічним, але й соціальним ефектом. Загалом соціальна ефективність державного управління залежить від тих перетворень у суспільстві, які відбивають поліпшення соціального середовища, підвищують якість життя людей. Тому, саме соціальна ефективність управління може бути визначена за допомогою співвідношення створених та спожитих суспільних благ.

Складність в оцінці діяльності органу публічної, зокрема державної влади, виявляється в тому, що він не продукує матеріальних об'єктів або послуг, за якими можна оцінити ступінь задоволеності споживача, або іншого результату, який можна зафіксувати, і виміряти споживчу вартість. Мета діяльності органів публічної влади полягає в іншому: створювати і підтримувати порядок у «підвідомчій» сфері. Інакше кажучи, якщо в економіці справи йдуть добре і спостерігається економічне зростання, то уряд працює ефективно.

Але в межах функції органу місцевого самоврядування надається певна публічна послуга, що виражається у здійсненні дій і (або) ухваленні рішень, що викликають виникнення, зміну або припинення правовідносин чи виникнення документованої інформації (документа) у зв'язку зі зверненням громадянина або організації з метою реалізації їх прав, законних інтересів або виконання покладених на них нормативно-правовими актами обов'язків.

Ключовою проблемою розвитку публічного адміністрування в Україні є забезпечення якості послуг, що надаються громадянам органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Стандарти якості адміністративних послуг – це мінімальні вимоги щодо надання адміністративної послуги, які повинен забезпечити орган влади.

Саме критерії оцінки якості діяльності органів державного управління є інструментом підвищення ефективності взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Завдяки цим критеріям громадськість має можливість контролювати діяльність влади. Свого часу головний консультант відділу зовнішньої політики Національного інституту стратегічних досліджень Бабінова Олена Олегівна, враховуючи досвід розвинених демократичних країн, пропонувала при оцінці результативності діяльності органів місцевої влади використовувати такі поняття, як ефективність і продуктивність, вважаючи, ці два оціночні критерії необхідні для забезпечення збалансованого підходу до самого процесу надання послуг. Але її пропозиції створити робочу групу з розробки вказаних критеріїв оцінки результативності й ефективності діяльності органів влади національного та місцевого рівнів управління, а також закріпити це відповідним Указом Президента України, залишилися без подальшого розгляду і застосування [5].

Для оцінювання якості послуг рекомендовані такі інструменти, які є достатньо дієвими і застосовуються в Україні, а саме зовнішньої оцінки: зовнішнє соціологічне опитування, опитування (анкетування), експертне оцінювання, зовнішній аудит; внутрішньої оцінки: опитування (анкетування), он-лайн опитування (сайт або портал, електронні системи, оцінка талонами електронної черги), внутрішній аудит та орієнтація на кращі практики, [6].

Важливим кроком до поліпшення якості державно-управлінської діяльності є необхідність запровадження системи управління якістю (СУЯ) ISO 9001: 2015 [7]. Але треба визнати, що СУЯ в Україні поки що недостатньо впроваджена.

Згідно з вимогами стандарту органи влади, які впровадили систему управління якістю, повинні постійно проводити моніторинг та оцінювання якості надання таких послуг на відповідність діяльності органу влади визначеним стандартам, бо саме постійне оцінювання допомагає поліпшити якість діяльності, а встановлені критерії оцінки посилюють відповідальність і підвищують прозорість діяльності органу влади.

На жаль, в Україні поки немає закону, який би комплексно регламентував моніторинг і оцінювання у сфері публічного управління. Так, станом на початок 2018 року ще не прийнятий Закон України «Про державне стратегічне планування», хоча спроби ухвалити його, Верховній Раді України робилися двічі: 2009 і 2011 роками. У світовій практиці моніторинг і оцінювання звичайно регулюються саме законами про стратегічне планування [8].

У реалізації заходів Концепції Кабінету Міністрів України щодо розвитку системи електронних послуг в Україні (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від

16 листопада 2016 р. № 918-р) [9] та Закону «Про адміністративні послуги» (від 06.09.2012 №5203-VI) [10] багато чого було запозичено з міжнародного досвіду, зокрема впроваджена система «єдиного вікна».

Саме, Беручи до уваги такий міжнародний досвід за нещодавній період, в Україні було створено понад 600 центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Приміщення та інфраструктура, для яких основними принципами є доступність і зручність, стали в найкращих ЦНАП їхньою візитною карткою і є достатньо якісними. Сервіс цих офісів ЦНАП (приміщення, рецепція, електронна черга, веб-сайт/портал та он-лайн послуги, інформаційні кіоски, оплата за послуги, інформаційні табло, місця для очікування, дитячі кімнати/кутки, послуги ксерокопіювання, гардероб, санвузол, умови для осіб з обмеженими можливостями) відповідає нині кращим зарубіжним стандартам. Незважаючи на деякі недоліки (про що свідчать результати загальнонаціональних опитувань громадської думки [8]), ця система показала позитивний соціально-економічний результат.

Принцип «єдиного вікна» передбачає оптимізацію внутрішньо- адміністративних процедур, за якими залучення громадянина до процесів міжвідомчих погоджень, збирання факультативних довідок та інших супровідних документів має бути мінімальним.

Так особливу увагу звернено на практику «універсамів послуг», що набула значення поширення за кордоном. Вона передбачає зосередження представництв багатьох органів в одному приміщенні або створення єдиної приймальної документів. Громадянин може навіть не знати, де розміщується той чи інший адміністративний орган, адже всі послуги він може отримати в одному місці.

Висновки:

1. Оптимізація та ефективність роботи органів державної влади цілком залежить саме від адміністративних регламентів, що мають чітко визначати коло повноважень, обов'язків і прав органів влади в процесі виконання державних функцій, окреслювати сферу їх юрисдикції, розкривати можливі форми внутрішніх взаємодій різних рівнів органів влади між собою на всіх етапах проходження документів у процесі ухвалення рішень.

2. Як інтегрований критерій ефективності публічного адміністрування може розглядатися соціальний ефект. Так, наприклад, оцінити ефективність державних програм соціально-економічного розвитку відповідної території (села, селища, міста,

регіону) можна із залученням подібних показників: рівень задоволення потреб і запитів населення в певних послугах (через опитування населення – громадський моніторинг або анкетування); аналіз наявних документів, звітів, публікацій, скарг і пропозицій громадян; динаміку зростання бюджетних асигнувань тощо.

3. В Україні нині немає чіткої системи моніторингу й оцінки якості та ефективності діяльності органів місцевої влади щодо надання послуг населенню та якості й ефективності самих послуг, що є недопустимим для країни, яка прагне посісти відповідне гідне місце в європейському співтоваристві.

Література

1. Неліпа Д.В. Організаційно-правові засади державної служби в Україні: Підручник / Д.В. Неліпа. [2-ге вид., перероб. та доповн.]. – К.: «Центр учбової літератури», 2017. – 376 с.

2. Переорієнтація державного управління на потреби громадян: нова європейська модель та Україна / Х.В. Хачатурян, К.: Київський міжнародний університет – (Електронний ресурс <http://vmv.kymu.edu.ua/v/08/khachaturian.htm>)

3. Регламент Верховної Ради України: конституційний аспект: М.: Маркуш – (Електронний ресурс) <http://veche.kiev.ua/journal/1779/>

4. Регламентация як вид управлінської діяльності. – (Електронний ресурс) <http://www.govforc.com/index.php?id=257>

5. Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності органів місцевої влади / О.О. Бабінова; відділ регіональної політики. – (Електронний ресурс) <http://old.niss.gov.ua/Monitor/September/6.htm>

6. Бригілевич І. Практичний посібник «Діяльність ЦНАП та оцінка якості надання адміністративних послуг» підготовлено в рамках діяльності Проекту міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» (Проект ПРОМІС), який впроваджує Федерація канадських муніципалітетів (ФКМ) за фінансової підтримки Міністерства міжнародних справ Канади. К., 2017.

7. Дзвінчук Д.І. Курс лекцій з державного управління / Д.І. Дзвінчук; Івано-Франківський національний технічний університет нафти и газу. – (Електронний ресурс), Івано-Франківськ, 2010.

8. Савва М., експерт проекту «Посилення децентралізації в Україні», Доповідь «Моніторинг і оцінювання у діяльності органів влади України» (за результатами проекту Української Асоціації Оцінювання «Посилення децентралізації в Україні», грант

Національного фонду підтримки демократії; 5 січня 2018 року.

9. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні , Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 918-р, Київ – (Електронний ресурс) <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-p>

10. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 №5203-VI – (Електронний ресурс) <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

References

1. Nelipa D.V. Organizational and Legal Principles of the Civil Service in Ukraine [text] 2nd form. processing and additions Tutorial / D.V. Nepita – K.: "Center for Educational Literature", 2017. – 376 p.

2. Reorientation of public administration to the needs of citizens: a new European model and Ukraine: H.V. Khachaturian, rector of the Kyiv International University, professor of the department of German languages, candidate of philological sciences – (Electronic resource) <http://vmv.kymu.edu.ua/v/08/khachaturian.htm>

3. Rules of the Verkhovna Rada of Ukraine: Constitutional aspect: M. Markush – (Electronic resource) <http://veche.kiev.ua/journal/1779/>

4. Regulation as a type of management activity. – (Electronic resource) <http://www.govforc.com/index.php?id=257>

5. Problems of quality and efficiency assessment of local self-government bodies: O.O. Babinova: Department of Regional Policy. – Electronic resource) <http://old.niss.gov.ua/Monitor/September/6.htm>

6. Brigilevich Igor, deputy chairman of the Center for Local Self-Governance Research. The Practical Guide "Activities of the CPAS and Assessment of the Quality of Administrative Services" was prepared within the framework of the International Partnership for the Development of Cities Project (PROMIS), implemented by the Federation of Canadian Municipalities (FCM) with the financial support of the Canadian Ministry of International Affairs. K., 2017.

7. Dzvinchuk Dmitry Ivanovich – Doctor of Philosophy, Doctor of Philosophy. in public administration, professor, head of the department of state administration of the Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas. Course of lectures on public administration. (Electronic resource). Ivano-Frankivsk, 2010. Lecture 20.

8. Savva M.M, expert on the project "Strengthening decentralization in Ukraine", member of the Board of the Ukrainian Association of Assessments, doctor of political sciences,

professor. Report "Monitoring and Evaluation of Ukrainian Government Activity" (based on the results of the project of the Ukrainian Association of Assessments "Strengthening Decentralization in Ukraine", a grant from the National Fund for Democracy Support: February 2017 - January 2018) January 5, 2018.

9. "On Approval of the Concept for the Development of the Electronic Services System in Ukraine" Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 16, 2016 No.918-p, Kiev – (Electronic resource) <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-p>

10. Law of Ukraine «About administrative services» from 06.09.2012 №5203-VI – (Electronic resource) <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>