

**Скоромний Я. І.,**  
*здобувач кафедри адміністративного та фінансового права*  
*Національного університету біоресурсів і природокористування України*

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УДОСКОНАЛЕННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ УКРАЇНИ

**Анотація.** У статті обґрунтовано доцільність використання положень теорії оцінки якості адміністративних послуг, нових методів управління якістю надання адміністративних послуг, впровадження інновацій у діяльність суб'єктів надання цих послуг для розробки організаційно-правових засад удосконалення надання адміністративних послуг у сфері сільського господарства України.

**Ключові слова:** адміністративні послуги, сфера сільського господарства, якість надання адміністративної послуги, критерії оцінки якості, результативність, ефективність, методи управління якістю надання послуг.

**Постановка проблеми.** Реалізація концепції розбудови публічно-сервісної держави в Україні потребує від усіх органів державної влади якісної реалізації публічно-сервісної діяльності в різноманітних сферах суспільного життя, у тому числі, і у аграрній сфері. Нова ідеологія «служіння держави інтересам людини» закріплена і у Законі України «Про основні засади державної аграрної політики у період до 2015 року» [1]. Вважаємо, що зазначена тенденція зумовлює актуальність теми цієї статті.

Виходячи з того, що інститут адміністративних послуг постає інститутом адміністративного права, теоретико-методологічним підґрунтям статті постають дослідження, передусім, фахівців в галузі адміністративного права – В.Б. Авер'янова, І.Б. Коліушка, В.П. Тимошука, Г.М. Писаренка, які розробляли теорію адміністративних послуг, а також праці В.І. Курила та О.П. Світличного, в яких розвивалася ця теорія з урахуванням особливостей надання адміністративних послуг в аграрному секторі та у сфері земельних ресурсів України. Водночас проведений аналіз показав, що на сьогодні відсутні комплексні дослідження як проблеми надання адміністративних послуг у сільському господарстві, так і проблеми їх удосконалення з використанням сучасних міждисциплінарних досліджень. Це зумовило, на нашу думку, необхідність проведення ґрунтовного дослідження у зазначеному напрямі.

**Метою статті** є визначення організаційно-правових засад удосконалення надання адміністративних послуг у сільському господарстві України, конструктивно використовуючи положення теорії оцінки якості адміністративних послуг та практичні результати її впровадження.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Вважаємо за доцільне нагадати нашу вихідну позицію, яка відстоюється автором у багатьох публікаціях. А саме, йдеться про дослідження надання адміністративних послуг з системної точки зору. Вибір критерію «за сферами суспільного життя» дозволяє уявити наступні складові системи надання адміні-

стративних послуг: надання адміністративних послуг у соціальної сфері, у банківській сфері, у правоохоронній сфері, у сфері сільського господарства тощо. Виходячи із положень системного підходу, вважаємо за необхідне зазначити наступне: 1) удосконалення системи надання адміністративних послуг залежить як від створення фундаментальної теорії надання адміністративних послуг, так і від адекватного врахування практичного досвіду (недоліків, пропозицій) надання зазначених послуг у різноманітних сферах суспільного життя; 2) удосконалення окремої складової системи надання адміністративних послуг (наприклад, у сфері сільського господарства) визначається належною реалізацією положень фундаментальної теорії надання адміністративних послуг у конкретній сфері суспільного життя, розвитком цієї теорії завдяки виробленню конструктивних пропозицій, які можуть бути перенесені із конкретної сфери до загальної (сфери надання адміністративних послуг), а також за рахунок удосконалення самих фундаментальних положень теорії адміністративних послуг (наприклад, нові наукові напрацювання вітчизняних та зарубіжних вчених).

У рамках цієї статті пропонується акцентувати увагу на реалізації другої складової зазначених вище положень, тобто, на удосконаленні підсистеми надання адміністративних послуг у сфері сільського господарства, зважено використовуючи організаційно-правові засади удосконалення загальної системи надання адміністративних послуг. На сьогодні у науковому середовищі активно проводяться дослідження, що спрямовані на встановлення чинників, які визначають якість надання адміністративних послуг, а також напрямів підвищення цієї якості. Вважаємо, що аналіз результатів таких досліджень сприятиме виробленню пропозицій щодо організаційно-правових засад надання якісних адміністративних послуг у сфері сільського господарства України.

На нашу думку, виникає об'єктивна потреба у дослідженні передусім доктринальних підходів щодо визначення сутності поняття «якість адміністративних послуг» та з'ясування критеріїв якості. У зв'язку з цим варто звернути увагу, що зазначене питання було досліджено Центром політико-правових реформ у виданні «Оцінка якості адміністративних послуг», в межах якого було зроблено спробу «виробити чіткі зрозумілі критерії, за якими можна оцінити якість будь-якої адміністративної послуги», пояснити спосіб та порядок їх використання» [2, с. 6]. Застосовуючи системний підхід, автори видання цілком слушно звертають увагу на взаємозв'язок між адміністративною послугою, адміністративною процедурою та діяльністю публічної адміністрації (сукупності адміністративних органів) [2, с. 9]. Відповідно, розвиваючи думку авторів, адміністративну послугу слід розуміти у широкому сенсі, тобто, це й процес її надання, стан-

дарту та якість тощо. Також варто погодитися із визначенням поняття «критерії оцінки якості надання адміністративних послуг» – це «ті показники, які є підставою для встановлення стандартів надання адміністративних послуг і за якими можна визначити, наскільки при наданні конкретної послуги є задоволеними потреби та інтереси споживача/клієнта та наскільки адекватною та професійною є діяльність адміністративного органу» [2, с. 13].

Привертає також увагу, що критерії можна розуміти і як мету, тобто, остаточну ціль або цінність, відповідно, «критерій виступає не стільки засобом оцінки якості надання адміністративної послуги, скільки метою, до якої треба прагнути» [2, с. 14]. Крім того, і з цим слід цілком погодитися, «встановлення чітких критеріїв оцінки якості надання адміністративних послуг є необхідним кроком у реформуванні сфери надання публічних послуг в Україні» [2, с. 14].

Вельми цікаву пропозицію наводить Л.В. Прудіус, праця якого присвячена науковому обґрунтуванню теоретико-методологічного підходу до оцінки якості надання адміністративних послуг органами державної влади на основі стандарту ISO серії 9000. Автор вважає, що такий підхід значно сприятиме забезпеченню якості, результативності та ефективності надання адміністративних послуг. Так, аналізуючи лексичне значення поняття «критерій» та «якість», Л.В. Прудіус дійшов наступних висновків. По-перше, «критерії оцінки якості надання адміністративних послуг» – це «визначені системні якісні характеристики (ознаки) послуги, що є підставою для оцінки її відповідності встановленим вимогам. Щодо показників оцінки якості надання адміністративної послуги, то вони визначають кількісні і якісні характеристики послуги відповідно до визначеного критерію її оцінки» [3, с. 23]. По-друге, «якість» – це «сукупність характеристик продукції (послуг), встановлених для отримання найвищого результату з метою задоволення потреб споживачів, і, відповідно, поняття «якість адміністративної послуги» – сукупність характеристик послуги, які забезпечили отримання найвищого результату для задоволення потреб споживачів» [3, с. 23].

У результаті проведеного дослідження Л.В. Прудіус визначає критерії і методи оцінки якості надання адміністративних послуг. Так, критеріями оцінки якості надання адміністративної послуги запропоновано визначити: по-перше, «якість надання послуги» – відповідність наданої адміністративної послуги встановленим у методиках процесів стандартам якості; по-друге, «результативність» – ступінь досягнення цілей та реалізації показників політики якості органів державної влади щодо надання якісної адміністративної послуги; по-третє, «ефективність» – співвідношення результативності наданих адміністративних послуг з витраченими ресурсами [3].

Крім того, Л.В. Прудіус вважає за необхідне враховувати існування наступних груп методів [3]. Група методів вивчення очікувань споживачів щодо надання послуги та задоволеності наданою послугою, серед яких, зокрема: анкетування, опитування, інтерв'ювання, тестування тощо. Група методів поліпшення якості послуг: по-перше, бенчмаркінг (порівняльний аналіз ефективності організацій на основі системи взаємопов'язаних показників, у тому числі показників бізнес-процесів); по-друге, реінжиніринг (фундаментальне переосмислення та радикальна перебудова господарських процесів для їх відчутного поліпшення, серед іншого, «передбачає відмову від застарілих правил, систем та структур і

пропонує нові способи організації діяльності з метою істотної зміни її показників».

У свою чергу, С. А. Батчикова та С. Ю. Глазьєва вважають за необхідне при оцінці ефективності послуг врахувати низку важливих аспектів, а саме: 1) як відображається певний вид послуг на стані суспільства, сфері даної професійної діяльності чи становищі споживачів; 2) які конкретні результати були отримані надавачами послуг; 3) яка кількість професійних послуг; 4) яка оперативність професійних послуг; 5) яка міра задоволеності і думка суспільства чи клієнтів про послугу, що надаються; 6) які побічні ефекти професійних послуг [4, с. 441].

Певну увагу зазначеним питанням приділила й О. Бабінова, яка, до речі, під час аналізу результативності діяльності органу державної влади пропонує деякі технології [5]. Перша технологія – передбачає порівняння результатів. Вона здійснюється на основі конкретних даних та має важливе значення, оскільки дозволяє зрозуміти, чому окремі органи влади можуть досягати високого рівня продуктивності та ефективності, досягати кращих результатів, а інші – ні. Друга технологія – базується на порівнянні запланованого з реальним, чи, іншими словами, постає план-фактним аналізом, який дозволяє визначити конкретні цілі діяльності органів державної влади та ґрунтується, серед іншого, на: 1) аналізі результатів минулого виконання; 2) порівнянні діяльності інших аналогічних організацій та структур за певний період; 3) затверджених виконавчих стандартах; 4) даних приватного сектору і недержавних організацій; 5) вивченні реальних потреб населення тощо. Третя аналітична технологія – враховує часові тенденції; її сутність полягає в необхідності усвідомлення поступових змін у часі, як позитивних, так і негативних. Розуміння цього дозволяє, наприклад, місцевим органам влади збирати, відслідковувати і вивчати результати своєї діяльності протягом кількох років для того, щоб не опинитись у неконтрольованій ситуації.

Слушною також постає пропозиція щодо використання статистичних методів для вирішення проблем й поліпшення результативності та ефективності діяльності органів державної влади. У зв'язку з цим вважалося за корисне проаналізувати напрацювання Т.В. Маматової, яка серед статистичних методів виділяє дві групи методів [6]: перша група – сім класичних інструментів контролю якості, друга група – сім нових інструментів управління якістю.

На нашу думку, за результатами проведеного у роботі аналізу, слід погодитися з позицією Л.В. Прудіуса, що до критеріїв оцінки адміністративних послуг відносяться наступні: якість, результативність, ефективність. Що стосується методів, які необхідно застосовувати при управлінні якістю, то варто віднести наступні: 1) статистичні методи; 2) методи аналізу; 3) методи моделювання; 4) методи управління за цілями; 5) методи вивчення очікувань споживачів; 6) методи поліпшення якості тощо.

Вважаємо, що проведене дослідження висвітлило низку завдань, вирішення яких потребує належної уваги, в першу чергу, законодавця. Можливо, слід акцентувати увагу на необхідності нормативно-правового регулювання відносин, які пов'язані із запровадженням належного механізму контролю за якістю послуг, за допомогою якого здійснюється системна оцінка якості надання адміністративної послуги. У результаті, на нашу думку, можливо отримати достовірну інформацію стосовно характеристик адміністративної послуги та по-

рівняння отриманих результатів з встановленими вимогами.

Наступним важливим питанням, що пов'язане з удосконаленням процесу надання адміністративних послуг, зокрема, у сфері сільського господарства, постає належне функціонування центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). Водночас варто враховувати, що на сьогодні існують щонайменш два концептуальні підходи до створення центрів надання адміністративних послуг населенню [7, с. 169]. Так, відповідно до першого підходу, увага акцентується на організації міжвідомчої взаємодії (принцип «єдиного вікна»), тобто співробітникам ЦНАП делегуються відповідні повноваження співробітників органів влади та органів місцевого самоврядування щодо прийому і видачі документів. Другий концептуальний підхід базується на принципі «єдиних дверей» – тобто на територіальній концентрації представників різних органів влади в одній будівлі. У цьому випадку заявник отримує послуги у звичайному режимі, зручність полягає лише в тому, що органи влади знаходяться в одній будівлі, тому заявник переміщується не по місту, а по поверхах і кабінетах однієї будівлі.

Також вважаємо, що чинником, який впливає на удосконалення надання адміністративних послуг, серед іншого, й в галузі сільського господарства, постає необхідність усвідомлення переваг ЦНАП різного типу. У зв'язку з цим варто враховувати пропозиції Є.В. Морозової, яка вважає, що, приймаючи до уваги щільність населення в муніципальних утвореннях, а також специфіку надання окремих послуг, можуть створюватися багатофункціональні центри надання державних і муніципальних послуг населенню наступних типів [7, с. 170].

Перший тип ЦНАП – «стаціонарний» багатофункціональний центр надання державних і муніципальних послуг населенню, який «поєднує в собі функції front і back – офісу» [7, с. 170], тобто, здійснює увесь комплекс функцій. Другий тип ЦНАП – «клієнтські служби» – це відділення багатофункціонального центру на місцях, які є структурними підрозділами головного багатофункціонального центру або його філій і здійснюють виключно функції з приймання-видачі документів та консультування заявників. Взаємодія з органами влади-учасниками багатофункціонального центру здійснюється через головний, багатофункціональний центр та його осередки [7, с. 171]. Натомість третій тип ЦНАП – «мобільна служба» багатофункціонального центру надає послуги завдяки виїзду фахівців у віддалені і малонаселені місцевості за графіком або запитом органів місцевого самоврядування.

Вважаємо, що важливим постає усвідомлення необхідності використання певних критеріїв, які обумовлюють доцільність надання адміністративних послуг на базі багатофункціонального ЦНАП, а саме: 1) затребуваність послуги у населення (кількість звернень за наданням послуги); 2) поточна ситуація з наданням послуги (тобто, в першу чергу на базі багатофункціонального центру повинні надаватися найбільш «проблемні» в даний час послуги, що характеризуються низьким рівнем якості та доступності); 3) комплексний характер послуги (тобто, необхідність одержання заявником погоджень декількох відомств для отримання результуючих документів); 4) документарний характер послуги, тобто відсутність необхідності вчинення представником державного (муніципального) органу фізичних дій, пов'язаних з виїздом до заявника, фізичним оглядом деяких об'єктів тощо; 5) тех-

нічна можливість переходу на надання даної послуги у форматі багатофункціонального центру [7, с. 172].

У роботі також було проаналізовано досвід Росії та країн Європейського Союзу щодо розробки організаційно-правових засад удосконалення надання адміністративних послуг. Вважаємо за доцільне акцентувати увагу на тому, що Європейський Союз у вирішенні питань, які пов'язані з наданням адміністративних послуг, ґрунтується на відповідних принципах та стандартах [9], за якими й оцінюються складові якості послуги: відкритість, своєчасність, доступність, безоплатність, задоволення потреб громадян, гарантування індивідуальних прав. Водночас, планується розробити спільний «Статут державних послуг Європейського Союзу» для країн-членів [9]. Крім того, у 2004 році Європейською Комісією було ухвалено «Білу книгу про послуги, що становлять спільний інтерес», в якій визначається роль ЄС щодо сприяння надання високоякісних та доступних послуг та забезпечення ними всіх громадян ЄС [9]. До речі, О. Штефан, досліджуючи досвід зарубіжних країн щодо підвищення якості надання послуг (США, Великобританії, Японії, Польщі, Болгарії, Росії) вказує на велике значення створення системи управління якістю послуг на базі стандартів ISO 9001:2000, яка, на його думку, виступає одним з найбільш дієвих механізмів формування якісно нових відносин між владою, громадою, бізнесом та окремою людиною [10, с. 291].

Вважаємо, що слід цілком погодитися з позицією Ю.В. Даньшиною, яка відмічає, що «Європейські стандарти щодо оцінювання якості надання адміністративних послуг – це, перш за все, комплекс принципів, норм, формування та впровадження вимог до державного службовця. Ця сукупність створює засади для наближення до певного, визнаного світом, стандарту для впровадження концепції «сервісної держави». Дотримання цих стандартів виведе Україну на новий рівень взаємодії держави та громадян, а також надання якісних адміністративних послуг» [9].

**Висновки.** Таким чином, проведені дослідження переконливо доводять, що існують цікаві як з наукової, так і з практичної точки зору пропозиції, які сприятимуть удосконаленню надання адміністративних послуг в Україні, у тому числі і у сфері сільського господарства. У роботі, ґрунтуючись на цих пропозиціях, отримано узагальнюючі висновки та вироблено певні рекомендації, основні з яких наступні:

1) впровадження спеціальних технологій під час аналізу результативності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо надання адміністративних послуг, у тому числі і у сільському господарстві;

2) використання у сфері надання адміністративних послуг як класичних інструментів контролю якості, так і нових інструментів управління якістю, що потребує розробки спеціальних методичних рекомендацій для співробітників відповідних контрольних органів, у тому числі і контрольних органів у сільському господарстві;

3) включення до проекту Положення про центр надання адміністративних послуг пропозицій щодо типів ЦНАП та формування нормативно-правового забезпечення багатофункціональних ЦНАП, що сприятиме оперативному надання адміністративних послуг, наприклад, тим суб'єктам аграрного виробництва, які мешкають у віддалених селах;

4) включення до ст. 7 Закону України «Про адміністративні послуги» (у якій йдеться про вимоги щодо якості надання адміністративних послуг) положення щодо визначення

поняття якості надання адміністративних послуг, критеріїв оцінки якості, які мають поставати базовими для суб'єктів надання адміністративних послуг (які, до речі, відповідно до ст. 7 Закону мають право видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг [11].) На нашу думку, таке коригування ст. 7 Закону сприятиме удосконаленню діяльності зазначених суб'єктів, у тому числі і тих, що надають адміністративні послуги у сільському господарстві;

5) враховуючи положення ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги», зокрема, що виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюється суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо її надання [11], доповнити цей Закон додатковими статтями, які будуть присвячені адміністративному регламенту, типовій структурі адміністративного регламенту (одним із елементів якого має бути положення про суб'єкти надання послуг). Вважаємо, що запровадження адміністративних регламентів вельми важливо і для удосконалення діяльності відповідних суб'єктів надання послуг у сільському господарстві, а саме, дозволить чіткіше визначити їх повноваження, сферу юрисдикції та ін.;

6) враховуючи авторську пропозицію щодо структури публічно-сервісного законодавства, у тому числі і у галузі сільського господарства, імплементувати до Закону України «Про адміністративні послуги» (ст. 4) окремі європейські принципи надання адміністративних послуг, а саме: партнерство між органами державної влади та громадянами в контролі за якістю надання адміністративних послуг; моніторинг та оцінка продуктивності й ефективності надання адміністративних послуг відповідними суб'єктами; доброзичливість працівників, що надають адміністративні послуги. На нашу думку, впровадження у діяльність суб'єктів надання адміністративних послуг у сільському господарстві, зокрема, другого принципу дозволить здійснювати ефективне управління якістю надання послуг у сільському господарстві;

7) формування системи управління якістю надання адміністративних послуг на базі стандарту ISO 9001, вивчаючи та впроваджуючи позитивний міжнародний досвід, у тому числі і під час надання адміністративних послуг у сільському господарстві;

8) формування в Україні кожним міністерством (у тому числі, Мінагрополітики України) щорічного плану оцінки якості послуг, а також визначення головних напрямків та областей, на які, передусім, має впливати система управління якістю надання адміністративних послуг;

9) впровадження інновацій у діяльність суб'єктів надання адміністративних послуг, а також суб'єктів, що здійснюють контроль за якістю надання цих послуг. Зокрема, йдеться про використання концептуальних й інструментальних засобів та моделей-підходів, що вже прийняті у багатьох країнах світу. На нашу думку, Міністерству аграрної політики та продовольства України доцільно проаналізувати міжнародний досвід щодо створення та впровадження системи управління якістю на засадах ISO 9001: 2009 та IWA 4:2005, а також активізувати інноваційну діяльність у сфері надання адміністративних послуг.

#### Література:

1. Про Основні засади державної аграрної політики у пeПрo Основні засади державної аграрної політики у період до 2015 року

- : Закон України від 18 жовтня 2005 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://goo.gl/qJwUbV>.
2. Тимошук В. П., Кірмач А. В. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимошук, А. В. Кірмач. – К. : Факт, 2005. – 88 с.
  3. Прудіус Л. В. Оцінка якості надання адміністративних послуг: теоретико-методологічний підхід: наук. розробка / Л. В. Прудіус. – К. : НАДУ, 2010. – 40 с.
  4. Эффективность государственного управления: пер. с англ. / общ. ред. С. А. Батчикова и С. Ю. Глазьева. – М. : Фонд «За экон. грамотность»; Изд-во ОА «Консалтбанкир», 1998. – 848 с.
  5. Бабінова О. О. Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності органів місцевої влади / О. О. Бабінова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/juli/11.htm>.
  6. Управління якістю: опорний конспект лекцій / уклад. Т. В. Маматова. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2006. – 88 с.
  7. Морозова Е. В. Публичные услуги: теоретико-правовой аспект : дис. ... к-та юрид. наук : 12.00.01 / Е. В. Морозова. – Мытищи, 2009. – 189 с.
  8. Single market for services (White Paper on Services of General Interest, Services. Directive) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://europa.eu/legislation\\_summaries/](http://europa.eu/legislation_summaries/).
  9. Данышина Ю. В. Зарубіжний досвід оцінювання якості надання адміністративних послуг / Ю. В. Данышина [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Trpu/2011\\_4/doc/5/12.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trpu/2011_4/doc/5/12.pdf).
  10. Штефан О. Досвід зарубіжних країн у сфері підвищення якості публічних послуг / О. Штефан // Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України : матеріали 5-ї регіон. наук.-практ. конф. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – 308 с.
  11. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://goo.gl/5L4Av9>.

#### Скоромный Я. И. Организационно-правовые основы совершенствования предоставления административных услуг в сельском хозяйстве Украины

**Аннотация.** В статье обоснована целесообразность использования положений теории оценки качества административных услуг, новых методов управления качеством предоставления административных услуг, внедрения инноваций в деятельность субъектов предоставления этих услуг для разработки организационно-правовых основ совершенствования предоставления административных услуг в сфере сельского хозяйства Украины.

**Ключевые слова:** административные услуги, сфера сельского хозяйства, качество предоставления административной услуги, критерии оценки качества, результативность, эффективность, методы управления качеством предоставления услуг.

#### Skoromnyy Y. Organization and legal fundamentals of improvement of provisions of administrative services in the agricultural of Ukraine

**Summary.** The appropriateness of the theory assessing the quality of administrative services, new methods of quality management of administrative services, innovation in to the activities of subjects providing these services for developing the institutional and legal framework of improvement of administrative services in the sphere of agriculture in Ukraine are grounded.

**Key words:** administrative services, agriculture, quality of administrative services, the criteria for assessing the quality, effectiveness, efficiency, methods of management quality of service.