

УДК 352.02  
JEL G28, H83  
DOI 10.33244/2617-5940.1.2021.59-71

*Грушева А.А., Коваль А.А.*

**ГОЛОВНІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ СТАНДАРТІВ ЯКОСТІ В  
ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ  
ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО ВРЯДУВАННЯ**

У статті здійснюється аналіз важливих аспектів організації та реалізації адміністративних послуг в Україні, суті основних понять «адміністративних послуг», загальних та особливих ознак, принципів, аспектів стандартів якості та механізму їхньої реалізації в органах місцевого врядування.

**Ключові слова:** адміністративні послуги, стандарт якості, організація, місьцеве врядування, публічне управління.

*Грушевая А.А., Коваль А.А.*

**ГЛАВНЫЕ АСПЕКТЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СТАНДАРТОВ  
КАЧЕСТВА В ОРГАНИЗАЦИИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ  
АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО  
УПРАВЛЕНИЯ**

В статье проводится анализ важных аспектов организации и реализации административных услуг в Украине, суть основных понятий «административных услуг», общих и особых признаков, принципов, аспектов стандартов качества и механизма их реализации в органах местного управления.

**Ключевые слова:** административные услуги, стандарт качества, организация, местное управление, публичное управление.

*Hrusheva A.A., Koval A.A.*

## **MAIN ASPECTS OF THE USE OF QUALITY STANDARDS IN THE ORGANIZATION OF ADMINISTRATIVE SERVICES BY LOCAL GOVERNMENT BODIES**

The article analyzes important aspects of the organization and implementation of administrative services in Ukraine, the essence of the basic concepts of "administrative services", general and special features, principles, aspects of quality standards and the mechanism of their implementation in local government.

**Keywords:** administrative services, quality standard, organization, local government, public administration.

**Постановка проблеми.** Ефективна організація, формування як зручних, так і доступних умов для отримання адміністративних послуг, має принципове значення в сфері делегування функцій держави органами місцевого самоврядування. На шляху переходу до європейської моделі, високої якості та безпеки публічних послуг, органи місцевого врядування мають постійно вдосконалюватись з метою ефективного виконання покладених на них функцій та реалізації високих очікувань мешканців територіальних громад. В зв'язку з цим, активізується орієнтація на стандарти Міжнародної організації з сертифікації «щодо управління якістю, які до недавнього часу «асоціювалися переважно з комерційною діяльністю.

З огляду на те, що адміністративні, економічні та політичні зміни, вносять багато нового в практику органів виконавчої влади, це обумовлює потребу регулювання управлінських процесів в державних інституціях. Йдеться про адміністративні послуги, які набувають особливого значення і потреби в удосконаленні організації системи їх надання. Бо як показує практика, пріоритет їхньої публічно-сервісної спрямованості в системі органів місцевого самоврядування має багато прогалин, що потребують врегулювання. Зокрема, рівень обізнаності громадян у цій сфері залишається

низьким, та й рівень компетентності окремих працівників з надання адміністративних послуг потребує вищої компетентності.

Постановка і вирішення проблеми удосконалення державної стратегії формування системи надання публічних послуг та організації надання адміністративних послуг як її складової, є важливою і актуальною.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Адміністративні послуги в Україні є предметом наукових досліджень таких вітчизняних вчених-адміністративістів, як: В.Авер'янов, В.Гаращук, Н.Гнидюк, І.Голосніченко, В.Долечек, А.Кірмач, І.Коліушко, Г.Писаренко, І.Самойлова, А.Халецька, В.Тимощук та ін. Разом з тим багато питань залишається дискусійними, зокрема використання стандартів якості адміністративних послуг, вироблення єдиного підходу до розуміння суті і одностайності у використанні дефініцій адміністративних послуг тощо.

**Мета статті** є аналіз головних аспектів організації надання якісних адміністративних послуг та узагальнення практики удосконалення зазначеної функції її забезпечення в діяльності суб'єктів публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** «Першим нормативно-правовим актом, у якому було вжито поняття «адміністративні послуги», що надаються органами виконавчої влади, був Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» № 810/98 від 22.07.1998 р. Ця концепція містить одночасно декілька понять: державні послуги, управлінські послуги, громадські послуги. Крім того, у низці нормативно-правових актів, які були прийняті пізніше, зустрічається також поняття «адміністративні послуги», «платні послуги», що надаються органами державної влади». Така понятійна невизначеність породила жваві дискусії серед науковців. У зв'язку з цим, понятійне поле сервісної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування нині перенасичено дихотомічним різноманіттям дефініцій, які насправді є схожими по суті, однак призводить до одночасного використання різних категорій послуг:

«адміністративних»; «публічних»; «громадських»; «суспільних»; «державних»; «муніципальних» тощо» [1].

В науковому дослідженні «Надання адміністративних послуг в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні», Д. Записний трактує це поняття як «результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів та ліцензій, сертифікатів, посвідчень, довідок, проведення реєстрації тощо» [2, с.10].

Зазначимо, що уведення в правовий обіг поняття “адміністративні послуги” спрямоване не стільки на запровадження окремого виду адміністративно-правових відносин між державою та людиною, скільки на перегляд взаємовідносин між державними органами, органами самоврядування та особами, адже за змістом цього поняття визнається принцип верховенства права.

Про адміністративні послуги можна говорити, як про широке поняття. Адже в усіх випадках, що передбачає прийняття індивідуального адміністративного акту, незалежно від специфіки його юридичного оформлення чи навіть виконання він укладається у вигляді документу, який потрібен особі (видача паспорта, реєстрацію особи підприємцем чи про призначення державної соціальної допомоги тощо). Або, адміністративний акт виконується через видачу грошової допомоги тощо [3, с. 121].

Науковці розглядають дефініції поняття «адміністративні послуги» через їхні загальні та особливі ознаки, акцентуючи на різні погляди змісту цього поняття, і як одну з форм мислення. При цьому, той чи інший вид діяльності органів виконавчої влади щодо надання адміністративних послуг, керується функціями держави і належить як до соціально, так і юридично значущих.

Відповідно, виокремлюють загальні й особливі ознаки адміністративних послуг. До важливих загальних аспектів належить: обов'язок публічної влади створити умови для реалізації суб'єктивних прав

громадян з надання адміністративних послуг і забезпечення достатнього бюджетного фінансування. До особливих – мету, сферу застосування послуги (наприклад: соціальна, підприємницька), форми звернення, вартість адміністративної послуги, джерела фінансування, зміст тощо [4].

Отож, загальні та особливі ознаки адміністративних послуг акцентують увагу на їх публічно-владний характер, що можна розглядати в тісному зв'язку з такими поняттями як «публічний», «суспільний», «відкритий», «доступний», «владний», можна із такими словосполученнями як «уповноважений», «функції держави», «державне управління», «органи державної влади», «особи, наділені адміністративними повноваженнями» [4].

Ключовим завданням організації адміністративних послуг є удосконалення оперативних механізмів у державному управлінні та місцевому самоврядуванні, відповідно до міжнародного стандарту ДСТУ ISO 9001:2000 [5]. Це Міжнародний стандарт ISO 9001:2000 спрямований на використання «процесного підходу» при розробці, введенні та вдосконаленні результативності системи менеджменту якості з метою підвищення задоволеності споживачів шляхом виконання їхніх вимог [5]. Система якості почала впроваджуватися ще з початку 90-х років минулого століття в урядових інституціях США, а пізніше вже й в європейських державах. В Україні вона також ефективно діє в різних сферах суб'єктів господарювання та багатьох державних органах і органах місцевого самоврядування.

Стандартом передбачається, що управління організацією та її контроль повинні бути систематичними та прозорими, а основою вдосконалення функціонування організації й досягнення нею довготривалого успіху є вісім принципів управління якістю [6]:

1. Орієнтація на споживача – йдеться про задоволення вимог споживача і про випередження його очікувань.
2. Провідну роль лідерства, що полягає у визначенні цілей організації, мотивуванні людей до їх активної громадської участі в досягненні поставлених цілей.

3. Залученість персоналу до єдності на всіх рівнях організаційної структури та їхню співпрацю в організації системи якості наданих послуг.
4. Процесний підхід – більша продуктивність у організації, яка керує діяльністю та ресурсами, пов'язаними з самою діяльністю як процесом.
5. Системний підхід до управління – процеси в організації повинні бути ідентифікованими, логічними та цілісно взаємозв'язаними.
6. Постійне вдосконалення, а саме періодичний перегляд політики і цілей організації в області якості у відповідності до постійно зростаючих вимог та очікувань споживачів.
7. Прийняття рішень на основі фактів відображається в тому, що виважені рішення базуються на аналізі даних та інформації.
8. Взаємовигідні відносини з партнерами – потрібно розглядати взаємозв'язки як систему взаємозалежностей [6].

Дотримання стандарту ДСТУ ISO 9001:2001 в органах виконавчої влади сприяє поліпшенню якості послуг, підвищенню іміджу, ефективності, гнучкості та виваженому розв'язанню нагальних проблем органів місцевого самоврядування в цілому.

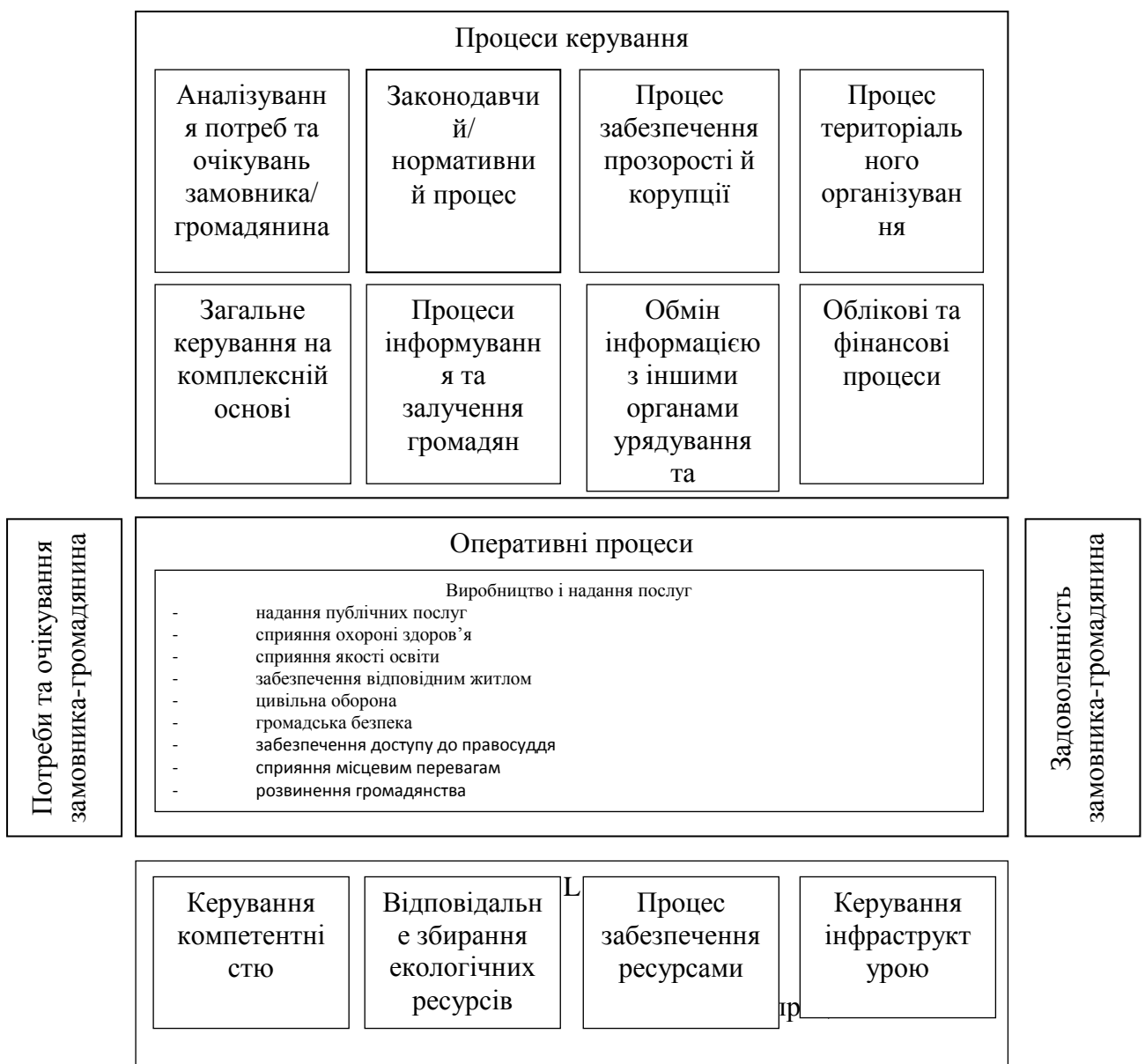
У «Білій книзі європейського врядування» також виокремлено п'ять принципів «доброго врядування», а саме: відкритість, участь, відповідальність, ефективність, послідовність. Реалізація концепцій «доброго врядування» має на меті допомогти громадянам в наданні більших можливостей для участі в процесі прийняття рішень; відповідного органу влади на всіх рівнях [7].

Виконавчі комітети органів місцевого самоврядування несуть повну відповідальність за якість адміністративних послуг. Тому один з принципів ефективної організації управління якістю надання адміністративних послуг має стати орієнтація на кожного громадянина, який звертається за послугою, оскільки він накладає на організацію чи установу, що ефективно впровадила систему управління якістю в площині обов'язкового постійного вдосконалення процесів, які пов'язані із якістю обслуговуванням.

Відповідно до вимог стандарту ISO 9001:2000, «органи місцевого самоврядування повинні встановити, відповідним чином описати в документах, впровадити та утримувати діючою систему управління якістю, безперервно вдосконалюючи свою ефективність» [6].

У контексті організації системи якістю розробляються механізми виконання різних оцінок діяльності органу місцевого самоврядування, зокрема й мотивацій для його працівників [8].

Вважаємо за доцільне відобразити процеси управління якістю в суб'єктах місцевого самоврядування (рис. 1).



**Рис. 1. Типові процеси управління якістю в суб'єктах місцевого самоврядування [8, с. 6]**

На рисунку бачимо типові оперативні та допоміжні процеси, потреби, очікування громадян, їх задоволення від отриманих послуг органами місцевого самоврядування. Цей стислий обсяг вимог лише початок на шляху до вдосконалення організаційної системи адміністративних послуг. Ліва частина розвитку залежить від міських голів, виконавчих комітетів рад, депутатів міської ради та всіх працівників виконавчої влади. Стандарти якості, професійний персонал, можуть цьому сприяти, але вони не замінять професійної етики, соціальної відповідальності, прагнення постійно удосконалювати процес надання адміністративних послуг населенню тієї чи іншої територіальної громади. Робота з удосконалення організації надання адміністративних послуг через запровадження системи управління якістю також має певні перешкоди і труднощі. Серед них:

1. Неефективна мотивація. Наприклад, окремі керівники міст, зацікавлені у сертифікації тому, що прагнуть залучити зовнішніх інвесторів або вважають, що це сприятиме утвердженню їх як лідерів муніципального руху.

2. Слабке усвідомлення та зобов'язання керівництва й персоналу до таких стандартів. Не завжди нові рішення сприймаються, а колектив чинить опір до будь-яких новацій. Тому окремі керівники органів місцевого самоврядування не розглядають систему управління якістю як серйозний інструмент управління, а скоріше вважають її формальною та зовнішньою вимогою.

3. Ієрархічна бюрократія державних установ.

4. Суперечливість законодавчих актів, наприклад незрозумілість в посиленнях законодавчих актів по відношенню до вимог стандарту ISO 9001:2000.

5. Термінологія стандарту ISO 9001:2000 потребує коментарів і консультантів, оскільки часто є незрозумілою працівникам органів самоврядування та мало адаптованою до реальних умов і особливостей покладених на них обов'язків.



Разом з тим слід виокремити й переваги поліпшення організації надання адміністративних послуг у відповідності до ДСТУ ISO 9001:2000. Це:

1. Раціональне та ефективне використання ресурсів органів місцевого самоврядування, особливо людських.
2. Можливість підвищення рівня прозорості в системі внутрішнього документообігу. Чіткого розподілу повноважень, завдань та відповідальності.
3. Адаптація до функціонуючих в Європейському Союзі стандартів якості.
4. Налагодження перспективних контактів з потенційними грантодавцями, закордонними партнерами та інвесторами.

Особливості стандарту ISO 9000:2000 вказують у великій мірі на якість управління. У сучасній ринковій економіці якість товару чи послуги оцінює тільки споживач, для органів місцевого самоврядування – населення (громада). У цьому контексті, орган місцевого врядування повинен постійно вивчати і моніторити потреби своїх громадян. Ще одним дієвим методом може стати застосування принципу PDCA (Plan-Do-Check-Act), який ще називається циклом Демінга-Шухарта. В його основі покладено безперервне поліпшення процесів. Цикл PDCA – плануй (Plan), роби (Do), перевіряй (Check), впливай (Act) рис.2. Застосування циклу в системі управління якістю різноманітних областях діяльності дозволяє ефективно керувати цією діяльністю на системній основі, дозволяючи робити це швидко і не затратно.



**Рис. 2. Цикл Демінга-Шухарта [9]**

В контексті постійного та послідовного удосконалення організації надання якісних адміністративних послуг, системою Демінга-Шухарта, передбачено постійне вивчення рівня задоволеності замовника послугами, які він отримує у виконавчих органах місцевого врядування. Тому одним з документів, що необхідно розробити – це відповідна анкета для вивчення зворотного зв'язку від громадян. В анкету вносяться питання щодо того, чи доводилось громадянину звертатись за отриманням певної послуги до органів самоврядування, чи була послуга/ги йому надана, чи справдились очікування щодо неї, а також детальні питання щодо особливостей цієї взаємодії. Результати такого анкетування можуть суттєво допомогти органу місцевого врядування розробити та вжити коригуючі дії з метою вдосконалення механізму організації власної роботи й підвищити якість обслуговування громадян [6].

Забігаючи наперед варто зазначити, що досвід такого опитування в більшості органах місцевого врядування за різними критеріями показує посередні зворотні результати. Наприклад таке опитування думки громадян, яке проводилося у Вознесенській міській раді і охопило 789 респондентів показало середній рівень задоволеності опитаних з надання адміністративних послуг, Це становить 3,6 бала за 5-бальною шкалою [8, с.14].

Вищевикладене дозволяє зробити висновок, що сертифікація місцевих адміністративних перетворень на відповідність стандарту ISO 9000:2000 може слугувати об'єктивною оцінкою їхньої діяльності.

Розглядаючи проблеми державного управління у податковій сфері автори наголошують на глобалізації як явища, що передбачає виникнення нових, змішаних форм кооперації і виступає чинником реорганізації. Вбачаємо в цьому положенні раціональні можливості й для організації адміністративних послуг місцевого врядування через існуючі практики та нові форми публічного управління і адміністрування [10].

Досліджуючи «мобільне навчання» в системі освітніх послуг вчені акцентують увагу на активному впровадженні мобільних пристроїв і

технологій програмного забезпечення [11,с.102]. Вважаємо, що й під час надання адміністративних послуг органами місцевого врядування слід активізувати ці можливості через портал «Дія» за допомогою Гіда з державних послуг [12].

Особливої уваги в контексті порушеної теми та підвищення ефективності загальної системи державного сектору заслуговують інструменти NewPublic Management, з орієнтацією на кінцевий результат. До основних напрямів підвищення ефективності у розвитку сфери адміністративних послуг на засадах менеджменту належать: бенчмаркінг (benchmarking); аутсорсинг (outsourcing); електронний уряд (E-Government); маркетинг; транспарентність; «магазин послуг»; система управління контрактами; система агентств; пілотні проекти; контролінг; єдиний офіс; ваучери.

Отже, органам місцевого самоврядування слід самостійно вирішують ефективність і доцільність використання кожного з них, враховуючи особливості своєї територіальної одиниці та її громадян. Головне, щоб новий публічний менеджмент послабив бюрократію в державних структурах, посилив прозорість стратегічної орієнтації та позитивних імпульсів для мотивації її працівників.

**Висновки.** Детальний аналіз окреслених вище аспектів стандартів якості в організації надання адміністративних послуг органами місцевого врядування та виокремлення переваг стандартів якості: ISO 9001:2000, Циклу Демінга-Шухарта, інших інструментів NewPublic Management свідчать про одне – всі вони раціональні і можуть сприяти підвищенню якості надання адміністративних послуг через відбір тих способів, що найкраще можна застосувати в конкретному органі місцевого самоврядування, з метою підвищення якості впровадження системи ефективної організації управління якістю надання адміністративних послуг.

Відтак, процеси розвитку та удосконалення організації в системі надання адміністративних послуг в органах місцевого врядування України

мають стати постійними і всеохоплюючими щоб посилити інституційну спроможність центрів надання адміністративних послуг, розширювати можливості діджиталізації, електронний документообіг тощо.

### Список використаних джерел

1. Карпенко О. В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади [Текст] / О. В. Карпенко. – К. : АМУ, 2014. – С. 16
2. Zapysnyy D. Administrative services delivering in the framework of the local self-government reform implementation in Ukraine. – Manuscript. The thesis for the degree of Ph. D. in Public Administration, specialty 25.00.04 – local self-government. – Classical Private University, Zaporizhzhya, 2016. URL: <https://www.researchgate.net/publication/316919513>
3. Коліушко І. Б., Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України - К. : Факт, 2003. - 496 с.
4. Ніколаєнко К.В. Сутність та ознаки адміністративних послуг // Держава і право. – 2010. – Вип. 43. – 269-276 с.
5. Вікіпедія URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/ISO\\_9001:2000#:~:text](https://uk.wikipedia.org/wiki/ISO_9001:2000#:~:text)
6. Момот В.Е., Смирнов В.В. Принципи міжнародного стандарту якості ISO 9001:2000 у діяльності органів місцевого самоврядування // Економіка та держава. – 2006. – № 11. – С. 62 – 65.
7. European governance. White book. – Brussels: Commission of European Societies, 2001. – 40 с. URL: <https://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/Bila-knyga-YEvropey-ske-vryaduvannya.pdf>
8. Система управління якістю муніципальних послуг. Досвід Вознесенської міської ради за підтримки ПРООН – К.: ПРООН/МПВСР, 2008. – 30 с. URL: [http://msdp.undp.org.ua/data/publications/iso\\_brochure\\_1.pdf](http://msdp.undp.org.ua/data/publications/iso_brochure_1.pdf)
9. Вікіпедія URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A6%D0%B8%D0%BA%D0%BB\\_%D0%A8%D1%83%D1%85%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0\\_%E2%80%94](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A6%D0%B8%D0%BA%D0%BB_%D0%A8%D1%83%D1%85%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0_%E2%80%94)
10. Коваль А. А., Самченко Д. В., Воробченко Н. О. Проблема державного управління у податковій сфері України в умовах глобалізації. // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 1. – URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1553>
11. Грушева АА Мобільне навчання: за і проти/АА Грушева, ЛЛ Філіппова//Професійна освіта: проблеми і перспективи.-2015.-Вип. 8.-С. 100-106. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Profos\\_2015\\_8\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Profos_2015_8_18).

### References

1. Karpenko OV Upravlinski uslugi v Ukrainy: mekhanizmy podannya organami vladi [Text] / OV Karpenko. – K. : АМУ, 2014. – С. 16
2. Zapysnyy D. Administrative services delivering in the framework of the

local self-government reform implementation in Ukraine. – Manuscript. The thesis for the degree of Ph. D. in Public Administration, specialty 25.00.04 – local self-government. – Classical Private University, Zaporizhzhya, 2016. [URL: https://www.researchgate.net/publication/316919513](https://www.researchgate.net/publication/316919513)

3. Koliushko I., Timoshchuk V. Administrative procedure and administrative services. Foreign experience and proposals for Ukraine - K. : Fact, 2003. - 496 p.

4. Nikolaenko K. The essence and features of administrative services // State and law.- 2010. - Issue 43.- P. 269-276.

5. Wikipedia URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/ISO\\_9001:2000#](https://en.wikipedia.org/wiki/ISO_9001:2000#)

6. Momot V., Smirnov V. Principles of the international quality standard ISO 9001: 2000 in the activity of local self-government bodies // Economy and state. - . – 2006. – № 11. – С. 62 – 65.

7. European governance. White book. – Brussels: Commission of European Societies, 2001. – 40 c. URL: <https://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/Bila-knyga-YEvropey-ske-vryaduvannya.pdf>

8. Quality management system of municipal services. Experience of Voznesensk City Council with the support of UNDP – K.: UNDP/MGSDP, 2008. – 30 p. URL: [http://msdp.undp.org.ua/data/publications/iso\\_brochure\\_1\\_.pdf](http://msdp.undp.org.ua/data/publications/iso_brochure_1_.pdf)

9. Wikipedia URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A6%D0%B8%D0%BA%D0%BB\\_%D0%A8%D1%83%D1%85%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0\\_%E2%80%94](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A6%D0%B8%D0%BA%D0%BB_%D0%A8%D1%83%D1%85%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0_%E2%80%94)

10. Koval A., Samchenko D. and Vorobchenko N. The problem of state administration in the tax field of Ukraine in the globalization” // Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok. - 2010. Issue 1. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1\\_2020/35.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2020/35.pdf)

11. Hrusheva A.A. Mobile learning: pros and cons / AA Hrusheva, LL Filippova // Professional education: problems and prospects.-2015.-Issue. 8.-S. 100-106. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Profos\\_2015\\_8\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Profos_2015_8_18).

*Грушева Алла Андріївна (ORCID: 0000-0002-7001-7292)* – кандидат педагогічних наук, доцент кафедри менеджменту Університету державної фіскальної служби України (м. Ірпінь);

*Коваль Алла Анатоліївна (ORCID: 0000-0002-8444-4738)* – кандидат економічних наук, доцент кафедри менеджменту Університету державної фіскальної служби України (м. Ірпінь).