

**ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

**Навчально-науковий інститут управління, економіки та
природокористування**

Кафедра публічного управління та адміністрування

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

з дисципліни

"НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ"

*програми підготовки фахівців за ступенем вищої освіти "Магістр" за
спеціальністю "Публічне управління та адміністрування"*

укладач Коврига О. С.

Київ – 2018

РОЗДІЛ 1. Теоретичні засади системи надання публічних послуг

1.1. Предмет, завдання та значення курсу «Надання публічних послуг»

Реалізація стратегічного курсу на європейську інтеграцію вимагає від України впровадження в державне управління принципів міжнародного менеджменту якості для забезпечення ефективності державного управління та якості надання адміністративних послуг, що зумовлено незадоволеністю населення низьким рівнем життя та неякісними послугами і, як наслідок, недостатньою конкурентоспроможністю України серед міжнародної спільноти.

Водночас, створення умов для досягнення європейського рівня життя вимагає концентрації зусиль владних інститутів, громадських об'єднань на пріоритетних напрямках реформування державного управління, серед яких чільне місце відведено становленню прозорої і етичної державної служби шляхом запровадження і забезпечення дотримання адміністративних стандартів, зокрема стандартів публічних (державних та муніципальних) послуг. Розробка технології функціонування владних інститутів на основі концепції послуги суспільству, людині, громадянину потребує відповідного законодавчого визначення та підготовки низки правових актів, які б закріплювали в межах компетенції кожного органу публічної влади перелік, порядок та регламенти надання цих послуг.

Людина, її права та свободи визнані головною соціальною цінністю, а головним завданням публічної влади визначено саме надання якісних послуг громадянам. Відповідно, громадяни у відносинах із владою є не прохачами, а споживачами послуг. Пріоритетними завданнями сучасної держави є забезпечення належної якості публічних послуг та ефективності їх надання. Проблематика імплементації даного завдання полягає в тому, що концептуально теорія публічних послуг розглянута не повною мірою та має деякі суперечності й розбіжності.

При цьому держава в особі публічних інститутів орієнтується на потреби суспільства, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування. За такої схеми суспільних відносин держава не керує суспільством, а надає йому послуги, і головне завдання сучасної держави полягає саме в наданні якісних послуг її громадянам. Відповідно, якість надання послуг громадянам, підприємствам, установам стає чи не головним критерієм оцінки діяльності органів влади та органів місцевого самоврядування. Одним із факторів удосконалення якості послуг, що надаються громадянам, є подолання корупції. Проблема корупції у різних напрямках діяльності, в тому числі у сфері надання послуг, органів державної влади та місцевого самоврядування придбала глобальний та системний характер. Корупція у сфері надання послуг держави змушує відносити Україну до держав із високим рівнем корупції. Корупція у цих сферах формує думку суспільства про масштаби корупції, адже з іншими ключовими корупціогенними секторами – розподілом бюджетних (публічних) коштів (ресурсів), державними закупівлями, призначенням на посади тощо – громадяни особисто стикаються значно рідше. Проблема законодавчого закріплення упорядкування надання послуг адміністративними органами держави зумовлена низкою причин, пов'язаних із «комерціалізацією» відносин між владою, органами державного управління та фізичними і юридичними особами, адже використовуючи правову невизначеність у сфері надання послуг та своє право утворювати суб'єкти господарювання, органи виконавчої влади, інші державні органи та органи місцевого самоврядування утворюють посередницькі структури, які займають монопольне становище у різних сферах діяльності та надають послуги, отримання яких є обов'язковим для реалізації та захисту прав і законних інтересів людини, громадянина та юридичної особи, зокрема на набуття, зміну чи припинення їхніх прав та обов'язків.

На думку О. Шканової, доцільно у сфері надання адміністративних послуг звернутися до досвіду маркетингу послуг і такого поняття, як «стандарт обслуговування» як комплексу обов'язкових для виконання правил обслуговування клієнтів, що покликані гарантувати встановлений рівень якості всіх операцій, що включає:

- максимальну увагу до клієнтів;
- високу якість комплексу послуг;
- постійне підвищення освітнього і кваліфікаційного рівня спеціалістів та всього персоналу;
- грамотне та оперативне застосування форм і методів системи паблік рілейшнз з метою підвищення результатів операційної діяльності та популярності організації (органу влади, що надає адміністративну послугу) в суспільстві.

1.2. Сутність та зміст публічних послуг.

Публічна послуга - результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Серед ознак таких послуг, що виділяє Т. Коломоєць, є:

- публічна сфера їх надання;
- ініціювання надання відповідних послуг фізичними та юридичними особами (такі послуги надаються за ініціативою фізичних та юридичних осіб, а отже, участь останніх у правовідносинах характеризується активністю);
- спрямованість послуг на реалізацію прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб;
- суб'єктами надання послуг є органи виконавчої влади та місцевого самоврядування

Публічні послуги є провідним засобом реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади, адже абсолютна більшість справ, що вирішуються

органами публічної адміністрації, ініціюються самими громадянами і стосуються їхніх суб'єктивних прав.

Об'єктивною закономірністю сучасного розвитку цивілізації є пріоритет соціальних аспектів, сукупність тенденцій і пропорцій, які формуються в соціальній сфері, визначаючи *якість життя* людини.

Економічна парадигма, що панувала протягом десятиліть у вітчизняній і світовій управлінських системах, концентрувала увагу переважно на матеріально-речових аспектах, надаючи їм значення домінанти суспільного розвитку. Поряд з цим досвід багатьох країн засвідчив, що само по собі швидке економічне зростання не забезпечує задоволення основних матеріальних потреб великої кількості населення, не створює сприятливого соціально-духовного клімату, не розв'язує проблеми екології, культури, освіти, особистої безпеки і суспільної моралі, тобто не забезпечує автоматичного покращення якості життя.

Сучасна наука формує новий підхід до проблем управління. Цільовим орієнтиром економічного та соціального розвитку є розв'язання проблем життєдіяльності людини (особи), соціальних груп, суспільства в цілому. Тобто основним завданням державного управління стає покращення добробуту населення як основної складової якості його життя, що в умовах розвитку громадянського суспільства полягає у забезпеченні законодавчих, організаційних, економічних та інших умов для цього.

Звідси випливає концепція сучасної сервісної держави як такої, що надає послуги особі (громадянину) та суспільству в цілому, а також системи владних інститутів як системи надання послуг.

Поняття "послуга" у контексті служіння суспільству належить до кола не вузькоекономічних, а соціально-економічних категорій. Під послугою розуміється результат безпосередньої взаємодії надавача та споживача послуг, тобто результат діяльності надавача послуг щодо задоволення потреб їх споживача. В термінах економічної науки послуга є не чим іншим, як корисною дією споживчої вартості - товару або безпосередньої праці [3].

Послуги можуть бути матеріальними у вигляді речей та нематеріальними - у вигляді результатів людської діяльності, що не мають матеріально-речового виразу. Останніми є послуги невиробничої сфери, тобто такі, які не створюють матеріальних благ, а саме: освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, побутового обслуговування, житлово-комунального забезпечення, транспорту, зв'язку науки і наукового супроводження, а також державного управління, місцевого самоврядування і громадських організацій.

В українському законодавстві відсутнє чітке формулювання поняття публічних послуг, що дає можливість їх неоднозначного трактування. Як тотожні поняттю "публічні послуги" використовують поняття "державні послуги", "адміністративні послуги", "муніципальні послуги", "громадські послуги" тощо.

На підтвердження цього можна навести різні визначення послуги, які набули чинності внаслідок застосування у певних актах. Так, під послугою розуміють:

- наслідок безпосередньої взаємодії між постачальником і споживачем, внутрішньої діяльності постачальника для задоволення потреб споживача. Послуга може бути пов'язана з виробництвом та постачанням матеріальної продукції [4];

- наслідок безпосередньої взаємодії між постачальником та споживачем і внутрішньої діяльності постачальника для задоволення потреб споживача [5];

- будь-яку закупівлю, крім товарів та робіт, включаючи підготовку спеціалістів, забезпечення транспортом і зв'язком, освоєння технологій, наукові дослідження, медичне та побутове обслуговування [6];

- результат трудової діяльності, що відображається у корисному ефекті, особливій споживчій вартості [7];

- будь-який предмет закупівлі, крім товарів та робіт, включаючи підготовку спеціалістів, забезпечення транспортом і зв'язком, освоєння

технологій, наукові дослідження, медичне та побутове обслуговування, а також іншу подібну діяльність [8].

У Законі України "Про соціальні послуги" послуги з професійної реабілітації осіб з обмеженими фізичними можливостями визначаються як комплекс медичних, психологічних, інформаційних заходів, спрямованих на створення сприятливих умов для реалізації права на професійну орієнтацію та підготовку, освіту, зайнятість [9].

У Законі України "Про оподаткування прибутку підприємств" *державні послуги* визначаються як будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів. До терміна "державні послуги" не включаються податки, збори (обов'язкові платежі), визначені законодавством України про систему оподаткування [10].

Можна виділити наступні **ознаки публічних послуг**:

- забезпечуваність діяльності загальнозначущої спрямованості;
- необмеженість кола суб'єктів, що користуються ними;
- здійснюються або органами державної і місцевої влади, або іншими суб'єктами;
- засновуються як у публічній, так й у приватній власності.

Перші дві ознаки характерні не тільки для публічних, але і для державних послуг, дві інші ознаки у наведеному формулюванні ширші, ніж ознаки державних послуг, що дає підставу розглядати державні й публічні послуги як частину та ціле. Остання, четверта ознака не є самостійною і походить від третьої ознаки, оскільки публічні послуги здійснюються або органом державної й місцевої влади, або іншим суб'єктом, тому цілком очевидно, що надання публічних послуг може базуватися на будь-якій формі власності. Перша з наведених ознак публічних послуг — характеристика їх як діяльності загальнозначущої спрямованості, що в свою чергу показує,

наявність публічного інтересу в здійсненні такої діяльності й дозволяє зробити висновок: незалежно від того, який суб'єкт (державний орган, орган місцевого самоврядування, недержавна організація) у конкретному випадку їх виконує, публічна влада зобов'язана забезпечити їх виконання. Тобто сфера суспільно-значимих послуг повинна знаходитися в зоні уваги публічної влади незалежно від суб'єктів, їх що надають. Однак форми участі державних органів відрізняються залежно від того, чи йде мова про державні або публічні послуги. Державні послуги припускають безпосереднє виконання їх самими державними структурами. Що стосується публічних послуг, то державні органи можуть: виконувати їх самостійно; делегувати їх виконання органам місцевого самоврядування; організувати їх виконання комерційними і некомерційними організаціями (принцип аутсорсингу (англ. outsourcing) — передача компанією частини її завдань або процесів стороннім виконавцям на умовах субпідряду.)

Державні та муніципальні послуги разом можна назвати публічними послугами. Тобто **публічні послуги** — це всі послуги, що надаються публічним сектором, а також приватним сектором під відповідальність публічної влади та за рахунок публічних коштів.

Державні послуги — це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед, виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями. До державних послуг повинні відноситися також послуги, які надаються недержавними організаціями в порядку виконання делегованих повноважень. У цьому випадку на перше місце для визначення природи послуги ставиться не безпосередній суб'єкт її надання, а суб'єкт, який несе відповідальність за надання цієї послуги, та джерело фінансування надання даного виду послуг, тобто вид бюджету.

Муніципальні послуги — це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями. Термін «муніципальні» критикується як такий, що не відповідає Конституції України, яка для характеристики місцевого

самоврядування користується прикметником «комунальні». На нашу думку, поняття «комунальних послуг» є менш вдалим, оскільки автоматично асоціюється з послугами щодо забезпечення водою, електрикою тощо. Вживаний у вітчизняному адміністративному праві прикметник «громадські» також не зовсім коректний, адже допускає змішування діяльності органів місцевого самоврядування з діяльністю громадських організацій (фактично саме останні надають громадські послуги)

Державна податкова адміністрація розглядає державні послуги як будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами й організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів [11].

Одна з перших в Україні спроб дати науково обґрунтовані визначення та класифікацію послуг, що надають владні інститути, зроблена в [12]. У цій роботі послуги визначені як управлінські, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, за ініціативою фізичних або юридичних осіб і спрямовані на реалізацію їхніх прав, свобод і законних інтересів.

Проте таке визначення суттєво обмежує змістову складову діяльності зазначених органів, яка має бути спрямована на реалізацію мети громадянського суспільства як єдиного цілого.

Визначення державних послуг наведено у глосарії Верховної Ради України, згідно з яким під ними "розуміються будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів". До сукупності державних послуг належить, перш за все, забезпечення зовнішньої і внутрішньої безпеки суспільства і громадянина, підтримання

громадського порядку. Разом з тим до кола державних послуг не включене збирання податків та інші обов'язкові платежі, визначені Законом України "Про систему оподаткування".

Для цілей термінологічного визначення доцільно врахувати, що система владних інститутів забезпечує організацію управління всіма економічними і соціальними процесами в суспільстві, справляючи вплив на всі сфери життєдіяльності населення. Ця система продукує два принципово відмінних типи надання державних послуг:

- безпосереднє надання управлінських та адміністративних послуг фізичній або юридичній особі органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування (за схемою: орган влади - особа службовця – особа споживача)

- опосередковане надання управлінських послуг, тобто створення умов для надання послуг фізичним і юридичним особам, соціальним групам, іншим об'єктам обслуговування з боку інших суб'єктів надання послуг (за схемою: орган влади - автономні госпрозрахункові установи або підприємства (фірми) - особа споживача).

Центром політико-правових реформ у [13] запропоновано такі визначення:

- державні послуги, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) та державними підприємствами, установами і організаціями;

- муніципальні послуги (у Великобританії їх називають "громадськими послугами"), що надаються органами місцевого самоврядування (громадами) та комунальними (муніципальними) підприємствами, установами і організаціями;

- публічні послуги - державні і муніципальні послуги (послуги публічної влади);

- адміністративні послуги - державні і муніципальні послуги, які здійснюються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за типом безпосереднього надання кінцевим споживачам.

Основними ознаками адміністративних послуг є:

- повноваження щодо їх надання закріплені законом за адміністративними органами (органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування);
- наданню такої послуги завжди передують заява (звернення) фізичної або юридичної особи до адміністративного органу;
- особа має законне право вимагати від адміністративного органу розгляду своєї заяви;
- результатом розгляду заяви є владне рішення адміністративного органу, в якому вказано конкретного адресата (кінцевого споживача такої послуги).

Публічні послуги не є адміністративними, якщо: по-перше, вони виникають з ініціативи самого адміністративного органу; по-друге, якщо вони є діяльністю, не пов'язаною з реалізацією ними владних повноважень.

Наведений погляд на зміст поняття "послуга" уточнює Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [14].

У розділі "Загальні положення" послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, віднесені до сфери публічних послуг.

Пропонується розрізняти залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, державні та муніципальні послуги.

Як критерій класифікації послуги пропонується застосувати формат погашення витрат на надання послуги - через державний або місцевий бюджет. У першому випадку надані послуги вважаються державними, в другому - муніципальними.

Адміністративні послуги розглядаються як складова державних чи муніципальних і визначені наступним чином:

"Адміністративна послуга - 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 (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо)".

Критерії віднесення послуги до адміністративної дуже схожі на пропозиції, наведені в [13]. Так, належність послуги до адміністративної відповідно до Концепції [14] визначається за такими критеріями:

- "повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом;
- послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень;
- послуги надаються за зверненнями фізичних і юридичних осіб;
- результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо);
- надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів".

Необхідно зауважити, що низка положень Концепції звужує як застосування цього документа, так і роль самої адміністративної послуги. Наприклад, вимога щодо наділення правом надавати послугу через закон призведе до обов'язкового визначення вичерпного переліку послуг (саме послуг, а не функцій і повноважень) в інституційному законі, який персоналізовано до певного органу.

Зрозуміло, що чинне законодавство не забезпечує такої вимоги і автоматично виводить послуги, що вже надаються, за нормативно-правове поле.

Зважаючи на викладене та відсутність спеціального законодавства у сфері надання державних послуг, можна вважати питання впровадження понятійного апарату відкритим, що дає змогу внести такі пропозиції.

Пропонується розглядати термін "державні послуги" як консолідуючий, що об'єднує поняття управлінської і адміністративної послуги. Державною послугою є надання користувачам результатів виконання функцій державних органів, за допомогою яких останні виконують зобов'язання держави перед громадянами - забезпечують реалізацію їхніх прав і обов'язків [2].

У цьому контексті управлінська послуга розглядається як результат функціональної діяльності державного органу щодо вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки чи соціального життя.

Натомість адміністративна послуга розглядається як результат роботи виконавчого механізму державного органу чи його апарату із забезпечення інтересів і свобод фізичних та юридичних осіб на їхнє звернення в контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими у законодавчо визначеному порядку.

Класифікація публічних послуг

Доступ споживача до публічних, зокрема адміністративних, послуг має бути забезпечений певним інструментарієм для пошуку і вибору послуги, яка відповідає потребі споживача. Таким інструментом можна вважати класифікатор послуг як засіб систематизації сфер надання послуг.

Адміністративні послуги класифікують:

1) за змістом адміністративної діяльності щодо надання послуг: ·

- видача дозволів (на зайняття окремими видами підприємницької діяльності);

- на проведення мітингів, демонстрацій;
- на розміщення реклами), у тому числі акредитація, атестація, сертифікація;
- реєстрація з ведення реєстрів (реєстрація актів громадського стану, суб'єктів підприємницької діяльності), у тому числі легалізація суб'єктів (легалізація об'єднань громадян);
- легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України);
- соціальні послуги – визнання певного статусу, прав особи (призначення пенсій, субсидій);

2) за рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання, зокрема:

- адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади);
- адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади);
- адміністративні послуги зі “змішаним” регулюванням (коли водночас здійснюється централізоване та локальне регулювання);

3) за предметом (характером) питань, за роз'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів:

- підприємницькі (або господарські);
- соціальні;
- земельні;
- будівельно-комунальні;
- житлові та ін.

Доступ споживача до публічних послуг має бути забезпечений певним інструментарієм для пошуку і вибору послуги, яка відповідає потребі споживача. Таким інструментом можна вважати класифікатор послуг як засіб систематизації сфер надання послуг.

Для побудови такого інструменту застосовуються різні підходи. Зокрема, в [17] адміністративні послуги пропонується класифікувати:

1) за змістом адміністративної діяльності щодо надання послуг:

- видача дозволів (на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами), у тому числі акредитація, атестація, сертифікація;

- реєстрація з ведення реєстрів (реєстрація актів громадського стану, суб'єктів підприємницької діяльності), у тому числі легалізація суб'єктів (легалізація об'єднань громадян);

- легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України);

- соціальні послуги - визнання певного статусу, прав особи (призначення пенсій, субсидій);

2) за рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання, зокрема:

- адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади);

- адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади);

- адміністративні послуги зі "змішаним" регулюванням (коли водночас здійснюється централізоване та локальне регулювання);

3) за предметом (характером) питань, за вирішенням яких звертаються особи до адміністративних органів:

- підприємницькі (або господарські);
- соціальні;
- земельні;
- будівельно-комунальні;__
- житлові та ін.

Слід відрізнити *типи* державних і муніципальних послуг від їх *видів* за споживчими якостями (змістом). Типологізувати державні послуги доцільно за способом надання (центральними органами влади, їх місцевими підрозділами, органами місцевого самоврядування), джерелами фінансування витрат на послуги (державний, місцевий бюджет, державні і недержавні позабюджетні фонди, спеціальні фонди, благодійні фонди і т.ін.), рівнем гарантування (захищені або незахищені статті бюджету), способом регламентування (правове, адміністративне, відомче, загальнодержавне або місцеве чи корпоративне), способом оплати послуг з боку кінцевого споживача (платні, у тому числі в кредит, частково платні, безкоштовні бюджетні, корпоративні або благодійні, страхові). Отже, основ для типології послуг не так багато, як і власне типів за кожною класифікацією.

Кількість видів державних та муніципальних послуг обмежується лише фінансовою і організаційною спроможністю держави (регіону). Їх може бути дуже багато. Саме видам послуг як елементарним класифікаційним одиницям надаються вищенаведені типологічні ознаки (тобто вони групуються за типами). Крім того, їх доцільно групувати за узагальненими споживчими якостями - сферами надання послуг, які визначають тематичний зміст і характер послуги. До основних сфер надання державних та муніципальних послуг належать (подано в алфавітному порядку, а не за рівнем суспільної значимості):

1. Будівництво, архітектура.
2. Відпочинок, туристична діяльність.
3. Видавнича справа.
4. Виробнича сфера (промислово-економічний сервіс).

5. Газопостачання.
6. Громадська безпека.
7. Економіка, оподаткування.
8. Енергетика, електрифікація.
9. Закордонні справи та консульсько-реєстраційна служба.
10. Зв'язок, телекомунікації.
11. Культура і мистецтво.
12. Охорона природного середовища (довкілля і природних ресурсів).
13. Наука, технології.
14. Національна оборона, безпека.
15. Освіта.
16. Охорона здоров'я.
17. Охорона від надзвичайних ситуацій, відновлювальні і рятувальні роботи.
18. Побутове обслуговування, торгівля та громадське харчування.
19. Пожежна охорона.
20. Право, юриспруденція.
21. Працевлаштування, охорона праці, соціальний захист населення.
22. Сфера масової інформації.
23. Соціальне обслуговування (власне соціальні послуги).
24. Сфера житлово-комунальних послуг.
25. Стандартизація, метрологія та сертифікація.
26. Сфера лісового господарства.
27. Сфера водного господарства.
28. Транспортне обслуговування.
29. Фізична культура і спорт.
30. Фінанси, банківська діяльність.

У Великобританії, наприклад, виділено 40 основних сфер державних послуг, надання яких контролюється Кабінетом міністрів. Для їх регламентування розроблено відповідну кількість так званих хартій, кожна з яких встановлює стандарти послуг, що споживач може одержати від конкретних державних установ в таких сферах, як освіта, соціальне забезпечення, працевлаштування, відпочинок, оподаткування і т.ін.

Додатково до них місцеві органи влади Великобританії розробили з урахуванням конкретних умов різних районів муніципальні хартії послуг у сфері охорони здоров'я, громадської безпеки, пожежної охорони тощо, яких вони зобов'язалися дотримуватись.

Причому британські регламенти (хартії) встановлюють такі критерії якості надання послуг:

- наявність розроблених стандартів рівня забезпеченості і якості послуг;
- інформаційна відкритість і повнота інформації про послуги і порядок їх надання;
- можливість вільного вибору; доступність послуг;
- право на апеляцію в разі незадовільної якості;
- поважання прав громадян під час надання послуг;
- ефективне використання ресурсів під час надання послуг;
- введення інновацій у технологію і організацію надання послуг;
- залучення споживача до спільної роботи з провайдерами послуг;
- зворотний зв'язок з населенням;
- ступінь задоволеності споживачів кількістю і якістю наданих послуг.

Прикладами типів послуг, що надаються у Великобританії, можуть бути такі:

I. Залежно від сфер життя:

- Освіта і навчання: дошкільне навчання, початкова школа для учнів віком від 14 до 19 років, університетська і вища освіта, ЕМА, студентські позики, навчання дорослих...

- Автотранспорт: водійські права, тестування, купівля або продаж транспортних засобів, оподаткування, оперативні послуги...
- Житло і поселення: житло, купівля-продаж, планування, навколишнє середовище, утилізація відходів, збереження водних ресурсів...
- Зайнятість: пошук роботи, зайняте населення, робочі часи, надмірність, безробітні...
- Гроші, податки і вигоди: вигоди і податкові знижки, пенсії, податки, звільнення з роботи, борг, національне страхування...
- Здоров'я і благополуччя: медичний реєстр, охорона здоров'я, паління, нещасні випадки, перша допомога, критичні ситуації, сезонний грип...
- Подорожування і транспорт: паспорти, знижки на автобусні подорожі, безпечний проїзд у таксі...
- Дозвілля: зелені простори, музеї і галереї, їзда на велосипеді, події у Великобританії, озеленення...
- Злочин, правосуддя і закон: запобігання злочину, в'язниця і умовне відбування покарання, антисоціальна поведінка...
- Права і обов'язки: захист інформації, смерть, громадянство, права споживачів, скарги...

II. Залежно від суб'єктів отримання послуг:

- Батьки: батьківство, опіка над дітьми, ваші гроші, декретна відпустка...
- Непрацездатні: допомога у зв'язку з непрацездатністю, права, житло, робота, гроші...
- Ті, кому за 50: робота, навчання, вихід на пенсію, здоров'я...
- Британці, що живуть за кордоном: робота за кордоном, повернення до Великобританії, здоров'я за кордоном...
- Ті, хто про когось піклується: допомога доглядальниці, підтримка, робота і турбота і т. ін.

Для адміністративного сектору Канади характерні такі типи послуг:

I. Послуги для жителів Канади:

- Робочі місця.
- Фінансові вигоди.
- Страхування відповідно до зайнятості.
- Податки.
- Навчання і вакансії.
- Посвідчення особи.
- Подорожування і паспорти.
- Здоров'я.
- Інформація для споживачів.
- Канада і світ.
- Навколишнє середовище і ресурси.
- Економіка.
- Суспільна безпека.
- Культура і дозвілля.
- Наука і технологія.

II. Державні послуги для бізнесу:

- Започаткування бізнесу: перші кроки, ділове планування, структури, реєстрація.
 - Людські ресурси: страхування відповідно до зайнятості, реєстр зайнятості, навчання, здоров'я і безпека.
 - Фінансування: допомога приватному сектору, мікrokредит, урядова допомога.
 - Експорт: розробка експортного плану, ідентифікація ринку, експортне фінансування.
 - Податки: скорочення персоналу, подання платіжних відомостей, GST/HST, реєстрація рахунку, податок на прибуток.
 - Імпорт: розвиток імпортного плану, імпортний контроль, ідентифікація постачальників.
 - Дослідження і статистика: дослідження і аналіз ринку, методика, статистика, допомога у проведенні досліджень.

- Урядові контракти і тендери: електронна тендерна служба, торги, укладання контракту на отримання послуг.
- Інновації: інтелектуальна власність, комерціалізація, дослідження, product development.
- Правове регулювання: вибрані федеральні статuti (акти) і правила для бізнесу.

У процесі розробки стандартів послуг, які надаються державними установами США, з'ясувалося, що багато органів управління не уявляли собі, на яких клієнтів вони працюють. Це було наслідком того, що діяльність таких органів: по-перше, мала не цільовий, а "процесний" характер (орієнтований на процес регулювання, управління, контролю, а не на задоволення потреб громадян); по-друге, навіть в такій ринково орієнтованій країні, як США, запровадження методів управління, притаманних приватному сектору, стримується чиновництвом, не зацікавленим у кінцевому результаті діяльності [18].

РОЗДІЛ 2. Концептуальні та організаційно-правові основи надання публічних послуг

2.1. Становлення інституту публічних послуг.

Розвиток системи надання адміністративних послуг, забезпечення належної якості їх надання потребували розроблення нових нормативно-правових актів в даній сфері, які повинні були визначити основні засади функціонування системи надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам, засади діяльності відповідних органів виконавчої влади.

Інститут адміністративних послуг було запроваджено Концепцією адміністративної реформи, затвердженою Указом Президента України від 22

липня 1998 р. У розпорядженні КМ України від 15 лютого 2006 р. № 90-р «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органам виконавчої влади» були закріплені основні поняття, що стосуються адміністративних послуг, плати за адміністративні послуги, оцінки якості надання адміністративних послуг та законодавчого забезпечення розвитку системи надання адміністративних послуг.

У концепції було зафіксовано теоретичні аспекти доктрини адміністративних послуг (поняття та ознаки, принципи надання адміністративних послуг) та визначені основні задачі:

- законодавчої спрямованості (визначення повноважень з надання адміністративних послуг виключно на рівні закону; не подрібнення адміністративної послуги; обґрунтованості плати та її розмірів; належних строків надання адміністративної послуги; спрощення порядку надання адміністративних послуг тощо);

- практичної спрямованості (встановлення зручних графіків прийому громадян; належного доступу до інформації; заборони перекладання обов'язків адміністративних органів на споживачів, вимагання додаткових документів; ставлення до споживачів як до прохачів тощо). Однак, прийняття даного розпорядження не сприяло наближенню до бажаних результатів і обумовило необхідність у перегляді та вдосконаленні законодавства з питань надання адміністративних послуг.

Інститут «адміністративних послуг» в сучасному розумінні даного терміну є новелою для вітчизняного законодавства. Попри його номінальне існування за часів Радянського Союзу, він носив виключно адміністративно-командний характер, в центрі уваги знаходилась держава, а не людина, що неодмінно позначалося на якісних характеристиках надання адміністративних послуг населенню.

Можна виділити наступні **періоди розвитку** правового регулювання становлення та розвитку інституту адміністративних послуг в Україні:

I період – з 1917 по 1991 рр.: існування командно-адміністративної системи управління держави. Переважання моделі захисту інтересів держави при прийнятті управлінських (адміністративних) рішень з відвертим нівелюванням інтересів людини;

II період – з 1991 по 1998 рр.: визнання на офіційному рівні необхідності та перші спроби проведення адміністративної реформи, зокрема, прийняття нового, Європейськоорієнтованого законодавства, що регулює митні правовідносини (Указ Президента України № 1 від 11.12.1991 р. «Про утворення Державного митного комітету України») та запровадження концепції адміністративної реформи (Указ Президента від 22 липня 1998 р. «Про заходи щодо впровадження концепції адміністративної реформи»);

III період – з 1998 по 2006 рр.: розробка та схвалення концепції формування та розвитку, з закладенням початкової першооснови класифікації, адміністративних послуг (постанова КМ України від 25 грудня 2002 р. №1952 «Про затвердження переліку платних послуг, щоможуть надаватися митними органами»; розпорядження КМ України від 15 лютого 2006 р. № 90-р «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади», що дала сучасне визначення адміністративних послуг як важливої складової державних і муніципальних послуг);

IV період – 2006 по сьогодні: реальний розвиток нормативно-правового впорядкування, демократизація та зміна підходу до відносин «державалюдина». Прийняття Закону України «Про адміністративні послуги», тобто законодавче закріплення адміністративних послуг, де встановлюються правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг, затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг (постанова КМ України від 30 січня 2013 р. № 57), що визначає механізм ведення Реєстру адміністративних послуг як єдиної інформаційної комп'ютерної бази даних

про адміністративні послуги, що надаються відповідно до закону суб'єктами надання адміністративних послуг.

Характеристика кращих зразків зарубіжного досвіду в сфері надання адміністративних послуг

1. Латвія (місто Юрмала)

Центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) є структурною одиницею Юрмальської міської думи. Розташований він в адміністративній будівлі міської думи та здійснює прийом громадян протягом п'яти робочих днів тижня.

Перелік адміністративних послуг включає послуги, що надаються такими підрозділами та службами міської думи:

адміністративний відділ, суд у справах сиріт, будівельний департамент, комісія з управління будівельною галуззю, цивільного будівництва та геодезії міського відділу планування, відділ централізованого обліку, ЗАГС, квартирний відділ, відділ економічного розвитку, департамент освіти, департамент соціального розвитку, податкова адміністрація, Юрмальський центр соціальної допомоги, відділ з управління муніципальним майном, відділ реєстрації прав на нерухомість та ведення реєстру, муніципальна поліція, відділ з благоустрою та комунального господарства, відділ туризму та зовнішніх зв'язків. Кожна з наведених установ надає визначений перелік послуг. Наприклад, муніципальна поліція має такий:

- профілактика правопорушень,
- контроль за дотриманням регуляцій чи рішень, ухвалених Юрмальською міською думою з відповідним правом накладання штрафів,
- надання щоденної інформації про правопорушення та кількість викликів, пов'язаних із запобіганням правопорушень, затримання правопорушників;
- контроль за дотриманням режиму в'їзду на обмежені території,

- контроль за дотриманням правил паркування транспортних засобів,
- контроль та моніторинг за дотриманням державної політики і правил щодо утримання пляжів, охорони зелених зон,
 - забезпечення дотримання порядку проведення масових заходів, вжиття заходів в надзвичайних ситуаціях

У той же час окремі установи надають класичні адміністративні послуги. Так комісія з управління будівельною галуззю, цивільного будівництва та геодезії міського відділу планування надає такі послуги:

- видача дозволів на будівництво,
- видача та поновлення будівельних ліцензій,
- надання первинних даних для здійснення проектувальних робіт
- видача дозволів на ремонт фасадів,
- прийом документів на надання земельної ділянки міською думою,
- введення в експлуатацію будівель та споруд,
- надання дозволів на будівництво та знесення споруд,
- сертифікація спроможності вести будівництво, будівельних робіт,
- надання експертного висновку про стан будівлі,
- надання архівних довідок,
- авторизація права на використання герба міста Юрмала,
- перевірка проектної документації на предмет забезпечення охорони культурної спадщини,
 - надання дозволу на земляні роботи,
 - прийняття пропозицій про розподіл земельних ресурсів,
 - дозвіл на розміщення реклами в громадських місцях

Для зручності і швидкого обміну інформацією і отримання послуг створено систему електронного звернення та надання відповідних документів через електронну пошту. Кожен, хто бажає отримати відповідну адміністративну послугу, може надіслати через веб-портал міської думи відповідну заяву з використанням електронного підпису. Також попередньо

можна в електронному режимі проконсультуватися відносно отримання послуги. Документи, що надаються в такий спосіб міською думою чи відповідною установою оформлюються та підписуються з використанням надійного електронного підпису.

2. Польша (місто Краснік)

Краснік — місто в східній Польщі. Адміністративний центр Красницького повіту Люблінського воєводства.

У міській раді та уряді міста запроваджено та діє політика управління якістю. Орган місцевого самоврядування міста надає низку адміністративних послуг через спеціально створений центр, який діє за принципом «єдиного вікна». Такий центр надання адміністративних послуг створено в окремій будівлі, в якій на єдиному просторі розміщуються адміністратори різних міських служб та установ, які й здійснюють відповідний прийом громадян.

Кожен, хто звернувся до ЦНАП, може не лише подати відповідну заяву та отримати через певний час відповідні документи, але й сплатити відповідні податки, збори, мита.

У межах кожної міської установи та служби встановлено чіткий перелік адміністративних послуг. Це стосується таких підрозділів та галузей: міське планування, управління з цивільних справ, управління житловим та комунальним господарствами, ЗАГС, управління землеустрою, управління з питань бюджету та бухгалтерського обліку, управління місцевих податків, управління з поводження відходами.

Розроблена система інформаційних та технологічних карток, в яких прописаний чіткий алгоритм порядку звернення громадянина, а також порядок надання послуги. Інформаційні картки є доступними безпосередньо в приміщенні ЦНАП, а також на вебсайті уряду міста. Окрім цього розроблено та є доступними через веб-сайт форми заяв та звернень тих, хто бажає отримати ту чи іншу адміністративну послугу.

Визначення проблем, які виникають в процесі надання адміністративних послуг

У сучасних умовах розвиток системи надання адміністративних послуг органами влади виходить на вищий рівень у процесі забезпечення реалізації принципів відкритості та прозорості як у сфері державного управління, так і місцевого самоврядування. Водночас у чинному законодавстві залишається чимало прогалин стосовно визначення змісту адміністративних послуг, механізму їх уніфікації. На даний час недосконалість нормативно-правової бази у сфері адміністративних послуг призводить до гальмування процесів реформування всієї адміністративної системи. Як наслідок виникають ускладнення в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в процесі здійснення ідентифікації адміністративних послуг за ознаками та уніфікацію за їх типами. Ще декілька років тому процедура надання адміністративних послуг з боку органів влади була практично закритою, непрозорою та незрозумілою для пересічного громадянина. Зараз майже кожен орган влади має відповідний стандарт надання адміністративних послуг, у якому відповідальний орган визначає: зміст, умови та порядок їх надання. Значну перевагу в упорядкуванні адміністративних послуг та діяльності з їх надання отримали органи влади, в діяльність яких була впроваджена система управління якістю відповідно до стандарту ISO 9001:2009. Однак, масштабна реформа запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, розпочата постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади» від 11.05.2006 № 614 так і залишилась нереалізованою. Проблеми в діяльності органів виконавчої влади, на розв'язання яких була спрямована Програма запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, залишаються актуальними і зараз. У 2006 р. необхідність розроблення програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади була обумовлена: – відсутністю єдиних для всіх органів виконавчої влади

стандартів і процедур діяльності; – недостатньою орієнтованістю діяльності органів виконавчої влади на задоволення потреб споживачів, зокрема у сфері надання послуг; – низькою якістю значної кількості послуг, що надаються органами виконавчої влади; – потребою у здійсненні додаткових заходів щодо запобігання проявам корупції серед посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави. адміністративних послуг показує, що серед органів як державної влади, так і місцевого самоврядування виникли значні розбіжності як у кількості надання, так і у формулюванні назв адміністративних послуг. Причинами таких відмінностей є: – відсутність роз'яснень щодо визначення вичерпного переліку адміністративних послуг та їх результатів; – відсутність визначення повної та неповної адміністративної послуги; – недостатня кваліфікація посадових осіб у сфері стандартизації адміністративних послуг; – несистематизована й суперечлива нормативно-правова база на національному та місцевому рівнях; – відсутність систематизованої та злагодженої діяльності органів державної влади й лобіювання вузьковідомчих інтересів. З огляду на це, розглянемо зміст основних проблем у цій сфері: 1. Розбіжності у кількості та формулюванні назв однотипних за змістом адміністративних послуг. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI визначив, що адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до Закону . Первинним актом для надання органом влади будь-якої послуги є закон та/або підзаконні акти, тобто незалежно від того, в якому регіоні держави надається адміністративна послуга, вона повинна містити єдину прийняту назву для всіх органів влади, що її надають. На офіційних ресурсах органів державної влади та місцевого самоврядування спостерігається розбіжність у назвах однотипних адміністративних послуг та їх кількості. Різниця у назвах та кількості адміністративних послуг є однією з тих проблем, на яку сьогодні держава

повинна звернути особливу увагу, тим більше, що на державному рівні задекларовано наявність Реєстру адміністративних послуг, який створено на офіційному інтернет-сайті Міністерства економічного розвитку та торгівлі України. На виконання постанови Кабінету Міністрів України «Про реєстр адміністративних послуг» від 05.12.2011 № 1274 функціонування Реєстру адміністративних послуг було розпочато 01 лютого 2012 року. З того часу Реєстр адміністративних послуг знаходиться на етапі наповнення та уточнення. Аналіз змісту Реєстру адміністративних послуг надає можливість констатувати той факт, що відбувається значна затримка в його наповненні та уточненні. Вказану затримку можна пояснити двома основними проблемами: – відсутність уніфікованих назв адміністративних послуг; – нерегульованість кількості адміністративних послуг; – відсутність єдиної та уніфікованої практики надання адміністративних послуг; – неузгодженість чинної законодавчої бази у сфері надання адміністративних послуг. Окрім цього, додатковою проблемою є наявність протиріч та суперечностей: – значна кількість послуг, що фактично надаються органами влади та відповідають ознакам адміністративної послуги, але не увійшли до Реєстру адміністративних послуг; – значна кількість послуг, які містяться у Реєстрі адміністративних послуг, не відповідають ознакам адміністративної послуги.

2.2. Система надання публічних послуг органами влади

Розглянемо типи послуг, які орієнтовані на кожного споживача на першому рівні класифікації. Доцільно виокремити сім видів потреб (рис. 4.1), які будуть утворювати перший, базовий рівень типізації.

Задоволення потреб людини передовсім залежить від її власної активності, а також від активності її родини, якоюсь мірою і від активності її найближчого соціального середовища (друзів, колег, сусідів тощо).

У нормальних суспільних умовах та звичайних ситуаціях людина із середнім матеріальним забезпеченням, користуючись суспільними послугами, здатна сплачувати їх вартість установам, які їх надають. Кризові та критичні ситуації, особливі потреби людини¹ або її низьке матеріальне забезпечення ставлять під загрозу задоволення її потреб: виникає ризик незадоволеності потреби і необхідність допомоги з боку соціального оточення, а також застосування спеціальних соціальних механізмів (робота соціальних служб, громадських організацій) для зниження цього ризику.

В Україні існує ризик незадоволення певної потреби для кожного суб'єкта-споживача. Це ставить суб'єктів перед необхідністю виявляти підвищену соціальну активність в усіх життєвих ситуаціях, зокрема коли задоволення потреби залежить від доброї волі надавача послуг (табл. 4.1).

Потреба в безпеці - потреба, яка для людини означає захищеність життя та здоров'я, власності (рухомого та нерухомого майна і банківських рахунків), інтелектуальної власності та безпечне для життєдіяльності довкілля, безпечне соціальне середовище для себе і сім'ї. Переважно таку захищеність забезпечує робота державних організацій, але людина може укласти угоди стосовно свого захисту з бізнес-організаціями (страховими компаніями, службами охорони).

Для приватної фірми безпека означає швидше солідарний цілям фірми персонал, порядних партнерів та здорове конкурентне середовище; захищеність власності та інтелектуальної власності; безпечне соціальне середовище; інформаційну захищеність; безпечні транспортні та технологічні процеси.

Безпека громади - передусім захищеність від внутрішніх та зовнішніх агресивних факторів у її життєдіяльності; внутрішньо та зовнішньо - від конфліктів з неконструктивними способами розв'язання, зовнішньо - від політичних та економічних агресорів, а також від шкідливих екологічних умов. Залежно від принципів утворення громади (територіальні, релігійні, за інтересами) для неї є важливим гарантією цього принципу: територіальна

цілісність, захищеність конфесії від інших, можливо, більш звичних для суспільства конфесій, захищеність предмета спільного інтересу членів громади від зазіхань інших людей/організацій/громад або й навіть представників влади.

Потреба у допомозі неповносправним обертається на практиці більше захистом людини або цільових груп, ніж організацій або громад. Виняток становлять лише ті громади, які є територіальними і стосовно яких діє певний несприятливий чинник (як, наприклад, для людей, які мешкають на радіаційно забруднених територіях).

Потреба в легітимації для людини обертається необхідністю реєстрації в державних службах, отримання свідоцтва про народження (або смерть), паспорта, ідентифікаційного коду тощо. Для організації (фірми) легітимація може бути частково пов'язана з необхідністю перевірок (переважно з боку державних органів) стосовно безпеки діяльності, яку планується провадити в організації (фірмі), а отже, необхідністю проходити процедури ліцензування.

Потреби людини/організації/громади, пов'язані з підтримкою повсякденної життєдіяльності, в інформації, комунікації та відпочинку і духовному та культурному визначенні й самовиявленні задовольняються переважно недержавними організаціями, однак їх задоволення певною мірою залежить від політики держави, яку вона провадить в економічному (зокрема зовнішньо-економічному) секторі, в інформаційному полі та освіті, стосовно підтримки транспортних та телекомунікаційних мереж, а також відносно духовно-культурної сфери: розвитку театрів, оркестрів, книговидавництва, науки та винахідництва. Якщо політика держави несприятлива, ризик незадоволення відповідної потреби людини/організації/громади різко зростає.

Слід відрізнити типи державних і муніципальних послуг від їхніх видів за споживчими якостями (змістом).

Типологізувати державні послуги доцільно за способом надання (центральною владою, її місцевими підрозділами, органами

місцевого самоврядування), джерелами фінансування витрат на послуги (державний, місцевий бюджет, державні і недержавні позабюджетні фонди, спеціальні фонди, благодійні фонди і т.д.), рівнем гарантування (захищені або незахищені статті бюджету), способом регламентування (правове, адміністративне, відомче, загальнодержавне або місцеве чи корпоративне), способом оплати послуг з боку кінцевого споживача (платні, у т.ч. в кредит, частково платні, безкоштовні бюджетні, корпоративні або благодійні, страхові).

Принципи організації й діяльності органів публічного адміністрування – це законодавчі відправні засади, ідеї, положення, які виступають базисом формування, організації та функціонування органів публічного адміністрування.

Публічне адміністрування здійснюють відповідно до принципів (засад), закріплених Конституцією України. В сучасній юридичній літературі систему принципів державного управління, як правило, не розглядають. Проте слід зазначити, що будь-яка діяльність, а тим більш управлінська, має певну основу. Конституція України дозволяє віднести до принципів публічного адміністрування такі: відповідальності органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людиною і державою; верховенства права; законності; участі громадян та їх об'єднань в управлінні; рівноправності громадян в управлінні; гласність.

Принцип відповідальності органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людиною і державою впливає зі змісту статей 3, 17, 19 Конституції України тощо. Згідно зі ст. 3 Конституції держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Органи виконавчої влади відповідальні перед Президентом України, підконтрольні й підзвітні Верховній Раді України в межах, передбачених статтями 85, 87 Конституції України, органам виконавчої влади вищого

рівня, а також районним і обласним радам у межах, установлених законом. Рішення вищих органів є обов'язковим для нижчих згідно з розподілом їх повноважень. Взаємовідносини вищих і нижчих органів виконавчої влади здійснюються на основі субординації.

Принцип верховенства права в Україні закріплений у ст. 8 Конституції. Відповідно до нього Конституція України має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України й повинні відповідати їй.

Принцип законності безпосередньо пов'язаний з принципом верховенства права і з нього випливає, а також базується на положеннях Конституції України, згідно з якими Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Законність повинна бути реальною. Закон став в Україні основним джерелом права, прийнятим відповідно до Конституції. Реальність законності гарантовано насамперед обов'язком державних органів та їх посадових осіб додержуватися її, відповідальністю перед народом України, а також судовим контролем (у тому числі з боку Конституційного Суду України), прокурорським наглядом, контролем з боку спеціально створених органів виконавчої влади (інспекцій, адміністрацій, комісій, комітетів) і правом громадян на звернення в державні та громадські органи, в тому числі суд.

Відповідно до ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, все українському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У здійсненні функцій державного управління громадяни беруть участь шляхом об'єднання в політичні партії та громадські організації. Через такі об'єднання громадяни

здійснюють захист своїх прав і свобод, задовольняють політичні, економічні, соціальні, культурні та інші інтереси.

Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Вони мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними чи іншими ознаками. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. Обмеження на участь у державному управлінні встановлюються виключно законом (засуджені до покарання у вигляді позбавлення волі, недієздатні).

Принцип гласності в державному управлінні пов'язано на самперед з вільним доступом громадян до інформації про діяльність органів виконавчої влади всіх рівнів, окрім відомостей, які є державною таємницею або іншою захищеною законом таємницею.

Кожному гарантовано право вільного доступу до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Таку інформацію ніким не може бути засекречено (ст. 50 Конституції). Кожному гарантовано право знати свої права і обов'язки. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення в порядку, встановленому законом, а недоведені є нечинними.

Стаття 32 Конституції гарантує кожному судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації, а також право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації.

Адміністративно-територіальний аспект пов'язаний із визначенням територіальної основи побудови системи місцевих органів виконавчої влади

та організації місцевого самоврядування. У ході адміністративних перетворень система адміністративно-територіального устрою має бути реформована з урахуванням потреб нової організації управління на регіональному і місцевому рівнях.

На першому та другому етапах пріоритетним заходом є трансформація низової ланки системи адміністративно-територіального устрою шляхом добровільного об'єднання на основі діючих положень Конституції України адміністративно-територіальних одиниць для забезпечення формування реального суб'єкта місцевого самоврядування — такої територіальної громади (комунального об'єднання територіальних громад), яка мала б необхідні фінансові та матеріальні можливості для надання населенню повноцінних державних та громадських послуг.

Процес становлення нових низових адміністративно-територіальних утворень здійснюється на першому та другому етапах шляхом проведення державно-правових експериментів у різних регіонах України. На третьому етапі трансформуються також адміністративно-територіальні одиниці середньої (район) та вищої (область) ланки адміністративно-територіального устрою на основі збереження його конституційної триланкової структури.

Паралельно з цим вивчається питання можливості переходу до дво- або чотирьохланкової системи адміністративно-територіального устрою з метою пошуку шляхів досягнення оптимального поєднання централізації та децентралізації управління, деконцентрації, делегування і передачі максимально можливого обсягу функцій управління на якомога нижчий рівень управління, що забезпечить реальне наближення управління до населення.

Нормативно-правове забезпечення системи надання адміністративних послуг в Україні.

Одним з основних предметів конституційно-правового регулювання є влада, тобто безпосереднє народовладдя та державна влада як форма політичної організації суспільства.

Незважаючи на відсутність у нормах Основного Закону держави [1] посилань на такий атрибут державної влади, як послуги, що надаються її інститутами, в Конституції України визначено засади прав і свобод людини і громадянина, які фактично встановлюють основи і межі діяльності державних інституцій, зокрема в частині гарантій надання державних послуг.

Аналіз статей Конституції України [2] дає підстави зробити висновок про наявність ознак, достатніх для спрямування державних органів у їх діяльності щодо надання послуг, а також принципів, які гарантують їх отримання насамперед громадянами.

Так, уже в ст. 1 Конституції України закладено основи, які мають визначати зміст і технологію організації надання послуг.

Це проголошення сутності держави Україна як демократичної, соціальної і правової країни.

Тобто функціонування державних інститутів має забезпечити демократичний характер взаємодії зі споживачем послуги, в основу якої має бути покладено соціальні гарантії її отримання, причому здійснюватися вона має виключно на правових засадах.

Стаття 6 передбачає розмежування послуг, які надаються законодавчою, виконавчою та судовою владою. Це дає право вважати, що державна послуга може здійснюватися трьома конституційно визначеними гілками влади або мати відповідні складові.

Зміст ст. 6 дає підстави стверджувати, що у структурі процедури надання послуги мають бути визначені законодавчі засади її надання, виконавчий механізм реалізації, а також атрибути, що регулюють відповідальність суб'єктів процесу та механізми апелювання та/або оскарження певних дій чи рішень, зокрема в суді.

Стаття 7, якою гарантується місцеве самоврядування, визначає ще одного суб'єкта процедури надання послуг.

Низка статей Конституції України визначає певні напрями організації та надання державних послуг. Так, ст. 13 гарантує право власності народу щодо користування природними об'єктами, а ст. 14 передбачає захист прав суб'єктів права власності і господарювання.

Інші напрями передбачені як завдання (обов'язки) держави. Статтею 16 Конституції України до таких обов'язків віднесено: забезпечення екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду українського народу.

Реакцією держави, спрямованою на забезпечення цих обов'язків з метою реалізації відповідних державних послуг, було створення в системі виконавчої влади Міністерства охорони навколишнього природного середовища України і відповідних урядових органів державного управління.

Конституційні обов'язки держави знайшли відображення у завданнях і повноваженнях Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства праці і соціальної політики.

Серед принципів, визначених іншими статтями Конституції України, які можна розглядати як такі, що безпосередньо впливають на права і обов'язки суб'єктів державних послуг, доцільно насамперед назвати засади, визначені ст. 19 Конституції України, а саме: "ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством". Зроблено і пряме посилання на зобов'язання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб "діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України".

Таким чином, порядок надання послуг та регламент їх отримання не можуть містити положень, які включатимуть додаткові суміжні операції, не визначені законодавством.

Конституційні права та свободи людини і громадянина являють собою принципи, що гарантують споживачу право на отримання послуги.

До таких положень Конституції України, на наш погляд, можна віднести тезу про верховенство права, закріплену в абзаці першому ст. 8. У ст. 21 підкреслюється, що права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Отже, державні послуги, що випливають із змісту законодавства, гарантовані принципом найвищої цінності людини в Україні.

Характерною рисою конституційних прав і свобод громадян України є гарантування рівних прав жінкам і чоловікам, передбачене ст. 25. Зазначені в цій статті особливості закріплюють право жінки мати конституційний захист під час надання державних послуг з охорони праці і здоров'я, встановлення пенсійних пільг. Зі ст. 38 стосовно права громадян "брати участь в управлінні державними справами" випливає, що у формуванні переліку та змісту державних послуг, які варто вважати певним зовнішнім проявом реалізації державних справ, мають і повинні брати участь громадяни. На наш погляд, ця стаття є конституційною підставою для створення прозорої і відкритої державної влади, зокрема стосовно обов'язку органів державної влади оприлюднювати порядок та регламенти надання державних послуг.

Конституція України є першоджерелом для визначення вимог до державних послуг та суб'єктів цієї процедури, тому доцільно звернути увагу на законодавчі підстави підприємницької діяльності.

Зокрема, ст. 42 Конституції встановлюється право на таку діяльність і звертається увага на недопущення зловживань монопольним становищем на ринку. Для забезпечення цієї конституційної норми та надання відповідних державних послуг у системі органів виконавчої влади створено центральний орган зі спеціальним статусом - Антимонопольний комітет України, Голову якого за згодою Верховної Ради України призначає Президент України (відповідно до п. 14 ст. 106 Конституції України). Спеціальний статус мають також Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, які згадуються в Конституції і повноваження яких

ґрунтуються на забезпеченні конституційних гарантій свобод і прав людини та громадянина.

Визначальними для надання послуг у галузі охорони здоров'я є положення, зафіксовані в ст. 49 Конституції України. Зокрема наголошується, що в державних та комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безкоштовно.

Стаття 50 встановлює інформаційну відкритість держави в частині вільного доступу до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів та предметів побуту. Відповідно до ст. 53 держава гарантує освітні послуги і бере на себе зобов'язання щодо права громадян на їх отримання, зокрема з визначенням підстав їх безкоштовного надання.

У Конституції України права і свободи людини і громадянина гарантуються правовим захистом, який забезпечується відповідно до ст. 55. Розділ VI Конституції України встановлює норми, що визначають зміст частини послуг, які мають здійснюватися органами виконавчої влади. Межі повноважень прокуратури закріплені розд. VII Конституції України. Послуги, що надаються інституціями Автономної Республіки Крим, визначаються згідно з конституційними повноваженнями, встановленими у розд. X Конституції України.

Окремо встановлено норми щодо прав місцевого самоврядування (розд. XI Конституції України), дотримання яких має бути обов'язковим у процесі визначення змісту і порядку надання послуг, зокрема в частині повноважень, які можуть бути передані для реалізації органам місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства.

Таким чином, огляд положень Конституції України свідчить про її спрямування на забезпечення людини і громадянина публічними, зокрема державними послугами, зміст і порядок надання яких впливає з повноважень державних інституцій.

РОЗДІЛ 3. Публічні послуги та громадський контроль в процесі формування громадянського суспільства

3.1. Взаємодія держави та громадянського суспільства

Громадянське суспільство – це сфера недержавних суспільних інститутів і відносин, сфера непримусової людської солідарності. Поняття громадянського суспільства застосовується для пізнання усієї сукупності існуючих у суспільстві відносин, які не є державно-політичними, перебувають поза сферою державного директивного регулювання. У такому суспільстві самовияв вільних індивідів і добровільно сформованих організацій громадян захищені законом від прямого втручання і довільної регламентації з боку органів державної влади. Це справа розвитку вільного ринку, безперешкодного поширення духовних, моральних, національних цінностей тощо.

Виокремлення поняття «громадянське суспільство» було започатковано в епоху Платона та Аристотеля і призвело в подальшому до появи цілісного вчення про суспільство, державу та людину. Вчені та мислителі епохи Відродження та Нового часу приділили значну увагу дослідженню проблем громадянськості та взаємовідносин людини з владою. Так, Т. Гоббс відзначав що, первісне положення людини за межами громадянського суспільства, яке можна назвати природнім станом, не може бути нічим іншим, як війною всіх проти всіх. Г.-В. Ф. Гегель звернув увагу на той факт, що природним станом є стан некультурності, насилля та несправедливості. Саме тому, обов'язковим є вступ людей у громадянське суспільство, оскільки лише у ньому правове відношення володіє дійсністю. Автор визначав громадянське суспільство, як антагоністичне, яке роздирають протилежні інтереси, «війна всіх проти всіх». Історично громадянське суспільство прийшло на зміну традиційному, станово-кастовому, в якому держава практично співпадала з майновими класами і була відособлена від основної маси населення. Його основою є вільний індивід, незалежний від влади і форм колективного життя. Найістотніша передумова його свободи -

інститут приватної власності, що формує розвинуту цивільну самосвідомість. Відособлення громадянського суспільства від держави відбувалося в процесі ліквідації станової нерівності і роздержавлення суспільних відносин. Початок даному процесу поклав формування представницької держави, виступаючої від імені всього населення. Відособлення суспільства від всепроникаючої влади держави завершилося в ході революцій XVII-XVIII століть і подальших реформ. Сам же перехід відобразив формування нових соціально-економічних, політичних і культурних реальностей:

- всеосяжним розвитком товарно-грошових відносин;
- промисловою революцією;
- появою прошарку самостійних товаровиробників;
- кризою легітимності абсолютистських режимів;
- секуляризацією (звільненням від церковного впливу) індивідуальної і масової свідомості;

виникненням політичних партій, які стали важливим каналом трансляції різнорідних інтересів різних груп.

Головними **передумовами виникнення громадянського суспільства** є:

- законодавче закріплення юридичної рівності людей на основі наділення їх правами і свободами;

- юридична свобода людини, обумовлена матеріальним благополуччям, свободою підприємництва, наявністю приватної власності, яка є економічною основою цивільного суспільства;

- створення механізмів саморегуляції і саморозвитку, формування сфери невідносин вільних індивідів, що володіють здатністю і реальною можливістю здійснювати свої природні права.

Ознаки громадянського суспільства:

- ✓ розмежування компетенції держави і суспільства, незалежність інститутів громадянського суспільства від держави в рамках своєї компетенції;

- ✓ демократія і плюралізм в політичній сфері;
- ✓ ринкова економіка, основу якої складають недержавні підприємства;
- ✓ середній клас як соціальна основа громадянського суспільства;
- ✓ правова держава, пріоритет прав і свобод індивіда перед інтересами держави;
- ✓ ідеологічний і політичний плюралізм;
- ✓ свобода слова і засобів масової інформації.

Характеризуючи взаємовідносини між громадянським суспільством і державою, слід підкреслити, що суспільство повинне мати пріоритет над державою, а не навпаки, бо остання існує як регулятор суспільних відносин і гарант здійснення прав особи. Згідно з сучасним поняттям, поряд з державою повинно існувати громадянське суспільство, але так, щоб ці дві сили перебували в діалектичному взаємозв'язку. Головне для держави – створення передумов для формування плюралізму державних і приватних суб'єктів, тобто потрібна держава, яка б більше гарантувала соціальні права і менше займалася оперативним управлінням.

Принципи функціонування громадянського суспільства.

- ✓ економічний і політичний плюралізм;
 - ✓ особиста свобода;
 - ✓ публічність і загальна поінформованість;
 - ✓ справедливість і суворе дотримання законів;
 - ✓ верховенство права в усіх сферах суспільного життя;
- відповідальність перед законом як державних органів, так і громадських організацій та громадян;
- ✓ підзаконність державної влади, обмеженість сфери її діяльності, невтручання держави у справи громадянського суспільства;
 - ✓ охорона державою невід'ємних прав людини і свобод, що з них випливають;
 - ✓ рівність закону для всіх і рівність усіх перед законом;

- ✓ взаємна відповідальність держави і особи, правова відповідальність офіційних осіб за дії, які вони чинять від імені держави;
- ✓ поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову, їх взаємна урівноваженість і відкритість;
- ✓ незалежність судів і суддів, наявність ефективної системи захисту;
- ✓ наявність ефективних форм контролю за дотриманням законів та інших нормативно-юридичних актів.

Специфіка громадянського суспільства. Наявність нового типу взаємодії – громадянське суспільство має ту особливість, що його суб'єктами постають вільні і рівні індивіди, що вірять у свою здатність розв'язувати малі й великі питання, добровільно входячи й виходячи з асоціацій, належачи до декількох із них одночасно. Наявність нового типу культури – громадянське суспільство асоціюється з цінностями довіри, поміркованості й толерантності. Його члени з довірою ставляться до своїх колег по діяльності, до інших людей та до суспільних інститутів, визнають право інших громадян на власну думку, її висловлення та захист.

Наявність соціального капіталу – у межах структур громадянського суспільства (асоціацій, громад) формується громадська доброчесність і громадянська позиція, що знаходить вираз у данному понятті. Його компонентами є: мережа горизонтальних зв'язків між рівними й вільними індивідами; норми взаємності та довіри; навички колективних дій; відчуття причетності до суспільних справ, обов'язку та відповідальності перед іншими людьми, тобто громадянськість у її неполітичних проявах (civiness). Саме соціальний капітал є ознакою зрілості й ефективності громадянського суспільства, а також тим його основним продуктом, що забезпечує вплив громадянського суспільства на інші сфери суспільного життя, у тому числі на політику.

Інститути громадянського суспільства: громадські організації, професійні і творчі спілки, організації роботодавців, благодійні організації, релігійні організації, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи.

Шляхи побудови громадянського суспільства в Україні:

- підвищення політичної культури населення, створення нових можливостей участі громадян в управлінні державними і суспільними справами;
- формування справжніх інститутів громадянського суспільства як ринкового, так і неринкового характеру (благодійні фонди, споживчі товариства, клуби за інтересами, товариства, асоціації тощо), розвиток різних форм громадського самоврядування і самодіяльності;
- постійне удосконалення контрольних механізмів, тобто механізмів зворотного зв'язку від суспільства до держави;
- виховання нормального природного патріотизму - національного і державного - на основі поваги до національної історико-культурної спадщини;
- зміцнення свободи інформації і гласності, відкритості суспільства на основі щонайширших зв'язків із зарубіжним світом;
- піднесення рівня суспільної свідомості, подолання явищ соціальної пасивності.

Створення умов для досягнення європейського рівня життя вимагає концентрації зусиль владних інститутів, громадських об'єднань на пріоритетних напрямках реформування державного управління, серед яких чільне місце відведено становленню прозорості і етичної державної служби шляхом запровадження і забезпечення дотримання адміністративних стандартів, зокрема стандартів публічних (державних та муніципальних) послуг.

Розробка технології функціонування владних інститутів на основі концепції послуги суспільству, людині, громадянину потребує відповідного законодавчого визначення та підготовки низки правових актів, які б закріплювали в межах компетенції кожного органу публічної влади перелік, порядок та регламенти надання цих послуг.

У Програмі розвитку державної служби на 2005-2010 роки, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 року №746, з метою підвищення ефективності виконання державною службою завдань і функцій держави передбачена необхідність "визначити та запровадити стандарти професійної діяльності державних службовців на засадах стратегічного планування діяльності державних органів з орієнтацією на надання державних послуг". Програмою передбачено, що надання послуг державними службовцями має стати складовою їхньої професійної діяльності, що потребує: визначення груп споживачів послуг і складення переліків послуг, які їм надаються; установлення порядку і регламенту надання послуг, визначення критеріїв оцінки їх якості, міри відповідальності державних службовців; заохочення державних службовців за досягнення ними високих результатів у роботі; вивчення доцільності передачі права надання окремих послуг бюджетним установам та організаціям.

Одним з пріоритетів зовнішньої політики України є інтеграція до Євросоюзу. Це передбачає поступове переформування діяльності державних службовців згідно із сучасною європейською філософією державного управління, яка визначає процеси надання публічних послуг як основу функціонування влади в демократичному суспільстві.

Розробка методологічних підходів та методик щодо вдосконалення системи надання населенню публічних послуг в Україні саме на часі. Першочерговим завданням системи виконавчої влади є розробка демократичних стандартів врядування, які базуються на функціонуванні виконавчої влади у форматі надання публічних, перш за все державних, послуг населенню і має на меті розвиток системи цих послуг згідно з підходами, які викладені в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р). План заходів щодо реалізації цієї Концепції був схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 р. N 494-р і мав надто стислі

терміни. Однак цей документ засвідчив необхідність створення відповідного законодавства, перегляду переліків послуг та розроблення їх стандартів, визначення кваліфікаційних вимог для надавачів публічних послуг, а також дав у явленні про можливу послідовність заходів щодо реалізації цих завдань.

Програма уряду "Український прорив: для людей, а не політиків", яка схвалена постановою Кабінету Міністрів України від 16 січня 2008 р. №14 (розд. 2.1 "Реформа публічної адміністрації" в частині реформування міністерств та інших центральних органів виконавчої влади), також спрямовує діяльність владних інститутів, зокрема на "зміну природи, змісту та форми впливу центральних органів виконавчої влади на суспільні процеси, забезпечення переходу від адміністративно-розпорядчих методів управління до надання послуг громадянам та юридичним особам у відповідних сферах на всіх рівнях управлінської діяльності".

Таким чином, наявність актів загальнодержавного рівня та заходи, що здійснюються різними суб'єктами системи виконавчої влади з метою стандартизації технології своєї діяльності (зокрема, впровадження в роботу органів виконавчої влади систем управління якістю на основі ДСТУ ISO 9001-2000, застосування адміністративних регламентів, функціональне обстеження державних органів, ініціативне створення описів послуг і організація "єдиних вікон"), відкривають шлях до реальної адміністративної реформи, основний результат якої, на думку автора, і полягає у створенні основ приязної адміністрації, яка спроможна динамічно трансформуватися відповідно до викликів часу та реалізувати свої повноваження в інтересах людини, громадянина, суспільства в цілому.

3.2. Публічні послуги та громадський контроль в процесі формування громадянського суспільства.

Виходячи із положень законів України "Про соціальні послуги" і "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" можна

стверджувати, що під соціальними послугами в практиці їх організації і надання розуміють послуги, спрямовані на реалізацію завдань соціального захисту населення і, перш за все, на людей, які опинилися у складних життєвих обставинах. Такий зміст, що вкладається у надання послуг, підтверджують і положення Концепції реформування соціальних послуг, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2007 р. № 178-р [15].

В макроекономічному сенсі неринковими соціально-економічними послугами є соціальні трансферти в натуральній формі, які дорівнюють доходам державних та муніципальних органів і некомерційних організацій, що задовольняють потреби населення в освіті, охороні здоров'я, соціальному забезпеченні і т. ін. Це частина валового доходу держави, спрямованого на споживання.

Державні послуги є частиною неринкових соціально-економічних послуг. Однак сфера державного управління продукує майже виключно специфічні управлінські послуги (організаційні, регуляторні і т.ін.), що належать до категорії соціальних лише в широкому розумінні.

Відрізняють неринкові послуги загального призначення та загальнонаціонального значення (оборона, охорона і забезпечення громадського порядку та безпеки, міжнародні відносини, пожежна охорона, фінанси, макроекономічне регулювання). Рівень споживання таких послуг має бути однаковим для всієї території держави і, за визначенням, кожний громадянин має право на певний рівень надання цих послуг. Такі послуги припустимо назвати послугами державного значення. Їх коло може розширюватися залежно від регулятивної спроможності і фінансових можливостей держави. Причому процес їх надання має забезпечуватися органами, установами та підприємствами загальнодержавного підпорядкування.

На відміну від загальнонаціональних державних послуг, муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування громадянам

територіальної громади з метою задоволення їхніх потреб залежно від місцевих можливостей. Тож неринкові державні послуги відрізняються від "муніципальних" тим, що перші є загальнодоступними у певній державі, а також тим, що фінансуються вони переважно із загальнодержавних джерел (власне державного бюджету).

Водночас у розвинених країнах Європи превалює думка, що надання державних послуг буде більш ефективним, якщо повноваження щодо їх надання передаються від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. В такому разі забезпечується міжрегіональна диференціація структури і якості державних послуг, враховуються реальні потреби людей без усереднення цих потреб. У цьому разі фінансування з муніципального бюджету дає змогу вирішити одночасно дві важливі проблеми політики у сфері державних витрат: проблему визначення дійсного (реального) рівня попиту на послуги та проблему ефективності державного продукування цих послуг.

Однак у такому разі виникає проблема щодо забезпечення гарантованого рівня надання неринкових державних послуг, яка вирішується шляхом трансфертів, тобто відшкодування муніципальним бюджетам із загальнонаціональних джерел (наприклад відсотком загальнодержавних податків, який залишається в розпорядженні місцевої влади) вартості надання гарантованого державою рівня цих послуг. Так, у Великобританії встановленою практикою є фінансування з муніципальних бюджетів лише наднормативної частки або додаткових видів послуг. У разі, якщо потреба в додаткових видах послуг виникла внаслідок надзвичайних ситуацій або місцеві проблеми сягнули рівня, який загрожує національній безпеці, коли залучення загальнонаціональних сил і засобів стає неминучим, вони фінансуються із загальнонаціональних джерел (страхових платежів, спеціальних державних фондів, пожертв, допомоги іноземних держав).

Причому значна частина цих фондів передається безпосередньо муніципалітетам, тобто в цивілізованих країнах держава не залишає свої

муніципалітети наодинці з місцевими проблемами в разі їх небезпечного загострення.

В Україні також метою надання неринкових муніципальних послуг може бути, по-перше, задоволення специфічних місцевих потреб (у тому числі подолання соціально-економічних проблем), по-друге, встановлення соціальних стандартів, вищих за загально-державні, наприклад у столичних регіонах, де наявні відповідні можливості (перш за все фінансові).

На нашу думку, в умовах українських реалій до кола загально-державних неринкових послуг, крім зовнішніх (оборони, держбезпеки, міжнародних відносин), доцільно віднести також критично важливі для задоволення соціальних потреб пересічного громадянина послуги: громадської безпеки (особистої, майна, авторських прав), соціального захисту, пенсійного забезпечення, медичного обслуговування і освіти.

Якість таких послуг доцільно визначити як ступінь відповідності сумі певних потреб кінцевих споживачів. Саме якість неринкових послуг, організаційно-управлінське забезпечення надання яких у загальнонаціональному масштабі здійснюють органи виконавчої влади, визначає соціальний результат їх діяльності.

Мінімально прийнятний рівень надання послуг припустимо визначити як нижню межу реального рівня попиту на сукупність таких послуг, який залежить від сукупності науково обґрунтованих нормативів основних фізіологічних і соціальних потреб громадянина і родини (з регіональною диференціацією і диференціацією за гендерними, віковими і професійними ознаками).

Щодо власне державних послуг завжди виникає проблема визначення дійсного рівня попиту на них. Рівень попиту на державні послуги доцільно оцінити як бажану кількість пропозицій, собівартість послуг і рівень платоспроможності споживачів. Проблема полягає в тому, що відсутні механізми, які б автоматично, як на ринку, регулювали співвідношення попиту та пропозиції.

Тому органи державної влади вимушені використовувати адміністративні (нормативні) методи і форми планування та контролю ефективності продукування і надання послуг кінцевому споживачу.

Задоволення потреб людини/організації/громади відбувається, крім власної активності, за рахунок діяльності державних органів, підпорядкованих їм структур та тих організацій, яким делеговані певні повноваження держави у сферах громадської безпеки, охорони від надзвичайних ситуацій, національної оборони, охорони навколишнього середовища, охорони інтелектуальної власності, а також специфічної сфери охорони громадян та їхніх інтересів під час їх перебування за кордоном.

Потреби людей/організацій/громад у допомозі неповносправним також передусім задовольняються завдяки самостійній життєвій активності. Зазначимо, що у людини щодо цього дещо менше можливостей, ніж в організацій або громад. Більше того, громади часто формуються і займаються активною спільною діяльністю під впливом необхідності допомоги неповносправним або й самопомоги щодо вирішення певних життєвих проблем, зокрема тих проблем, які існують сьогодні через невпорядкованість умов життя в сучасних українських поселеннях (селах та містечках). Суспільні сфери життєдіяльності, задіяні у задоволенні потреб у допомозі неповносправним, такі: сприяння працевлаштуванню, охорона праці, послуги соціального сервісу (пенсійне та інше соціальне забезпечення), соціальне страхування.

Однією з головних проблем підвищення ефективності діяльності держави в інтересах громадян та їх об'єднань є відсутність достатньої правової бази і традицій мати як обов'язковий результат позитивну оцінку надання послуг громадянам і організаціям.

Внаслідок цього:

- по-перше, якість і доступність державних послуг досі не стали основним критерієм оцінки результативності діяльності органів виконавчої влади;

- по-друге, як свідчить аналіз практики діяльності всіх суб'єктів надання послуг, через запровадження підзаконних актів додаються нові вимоги для споживачів цих послуг, громадянам і організаціям нав'язуються різні платні послуги, які сприймаються ними як законні державні послуги (веб-сайт Верховної Ради України² містить посилання на 125 актів, що не є законами, проте вони практично регламентують платні житлові, комунальні та господарські послуги).

Оскільки немає базових законодавчих актів, що встановлюють однакові як для державних органів, так і органів місцевого самоврядування, громадян гарантії якості і доступності державних послуг, то відсутня і відповідальність державних службовців за ненадання послуг і за те, наскільки швидко та якісно вони надають державні послуги, тим більше, що для громадян і їх об'єднань вкрай звужені можливості оскарження надмірних адміністративних вимог під час надання державних послуг. Натомість створено ґрунт для корупції, порушень прав особи, надмірних витрат усіх видів ресурсів з боку громадян і організацій. Такий висновок підтверджується і положеннями Указу Президента України "Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції" від 9 лютого 2004 р. № 175. Зокрема, заходами, які затверджені зазначеним актом, передбачено "розробити на підставі функціонального обстеження органів виконавчої влади та з урахуванням європейського і світового досвіду заходи щодо звільнення державних органів від виконання функцій, які мають допоміжний характер, пов'язані з наданням послуг у сфері реєстрації, ліцензування, надання дозволів суб'єктам господарювання, передбачивши поступову передачу таких функцій відповідним недержавним організаціям, створеним у встановленому порядку", а також "підготувати та внести у встановленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекти... про державні, в тому числі управлінські, послуги, що надаються суб'єктам підприємницької діяльності та громадянам органами виконавчої влади, передбачивши в

законопроектах повноваження та відповідальність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування" [19].

Таким чином, системне запровадження інституту публічних послуг потребує розробки спеціального законодавства, тобто створення правових основ для регулювання і регламентування надання послуг юридичним і фізичним особам.

Під стандартом державної послуги будемо розуміти встановлені нормативно-правовими актами вимоги до обсягу, якості і умов надання державної послуги.

Стандарти можуть встановлюватися як стосовно державних послуг, що надаються невизначеному колу осіб, так і стосовно державних послуг конкретним користувачам, тобто для власне адміністративних послуг.

Державний орган, що надає послуги невизначеному колу осіб, має бути законодавчо зобов'язаний щорічно переглядати стандарти відповідних послуг і заохочувати організації, які наділені правом надання послуг, впроваджувати і виконувати ці стандарти.

Законодавчому врегулюванню підлягають обов'язкові вимоги до стандартів відповідних державних (у тому числі адміністративних) послуг, передусім щодо якості і умов надання цих послуг.

Основні вимоги до якості державних послуг передбачають наявність:

- стандарту виконавця (ввічливість, компетентність, професійна підготовка державного службовця, який безпосередньо надає послугу громадянину). Таким чином, стандарт виконавця - це перелік кваліфікаційних і компетенційних вимог до виконавця, який гарантує його відповідність державній адміністративній послугі (тобто підтверджує, що він здатний бути надавачем такої послуги);

- стандарту установи;
- стандарту результату.

Вимоги до умов надання державних послуг мають включати:

- стандарт доступності (стандарти місця і часу) – сукупність умов, за яких надання послуги здійснюється належним, тобто найдоступнішими зручним для споживача способом. (Наприклад, стандарти часу можуть враховувати час прийому для відвідувачів, що зайняті протягом свого робочого дня, обідню перерву і т. ін.; стандарти місця надання державних послуг - принцип "одного вікна", наявність стендів із списком та зразками документів, які необхідно надати, крісел для людей в черзі та ін.) Ці стандарти мають враховувати профіль споживача (години прийому мають бути не лише в робочий час споживачів, не допускається дискримінація споживачів із спеціальними потребами, наприклад інвалідів - "колясочників"), обсяг потенційного попиту (в разі дефіцитності послуги слід передбачити місця очікування, спеціальну інформацію і т.ін.);

- стандарт документа - вичерпний список документів, який забезпечує процес надання послуги (зі всіма його складовими) – від таблички на кабінеті до реквізитів довідки, а також позначки проте, що споживачу роз'яснено правові наслідки виданого документа.

Важливими вимогами щодо надання державних послуг також є:

- завершеність дій державного органу щодо надання послуги для фізичної або юридичної особи, тобто послуга не повинна бути проміжного характеру (споживач не повинен здійснювати додаткові дії);

- здійснення більшої частини юридично значущих дій, включаючи збирання документованої інформації про клієнта, самим державним органом (за запитом державного органу, який надає послугу іншим державним органам чи установам);

- строки здійснення дій, включаючи граничні терміни очікування прийому в черзі, і т. ін.;

- технічні умови надання послуг, наприклад наявність обладнаного приміщення для очікування, місця для написання документів, видача готових форм платіжних доручень, надання консультацій та ін.

Крім того, до стандарту державної послуги необхідно включити вимогу щодо максимального врахування при її наданні прав і законних інтересів споживачів послуги (надання послуги найдоступнішим і зручним для споживача способом), а за умови платної послуги - вимогу щодо її фіксованого обсягу (який щорічно має переглядатися заінтересованими органами, зокрема Антимонопольним комітетом).

Причому адміністративні послуги не можуть бути надані лише у випадку, якщо особа, що звернулася по неї, не має законних повноважень, або запит на послугу не відповідає встановленим критеріям.

Нарешті, слід законодавчо закріпити обов'язковість доведення соціально-економічної виправданості державної послуги, наприклад шляхом визначення співвідношення сукупних витрат на її надання і вигод від споживання: якщо вигоди перевищують витрати, ця послуга може і повинна надаватися споживачам. В противному разі послуга або є наслідком існування надмірного регулювання (нав'язується користувачу), або відіграє роль адміністративного бар'єру (за діючої технології її надання).

Таким чином, введення вимоги соціально-економічної виправданості надання послуги органом виконавчої влади громадянам і організаціям дає змогу пов'язати цю роботу з процесами, що передбачають дерегулювання.

Для створення нормативно-правової бази щодо розробки і запровадження стандартів державних послуг необхідно, по-перше, започаткувати програми розробки стандартів державних послуг (це дасть змогу краще організувати, спланувати і контролювати роботу, підвищити її відкритість та забезпечити участь у цій роботі громадськості); по-друге, забезпечити формування "Реєстру державних послуг" та "Порядок розрахунку і затвердження цін на платні державні послуг", які мають бути схвалені урядом.

Програми розробки стандартів надання державних послуг мають передбачати:

- визначення спеціально уповноваженого органу, який має бути відповідальним за виконання програми розробки стандартів державних послуг, контроль і координацію розробки стандартів;
- створення на паритетних засадах з представників державних органів і представників користувачів комісій з розробки стандартів державних послуг, що мають широкі права щодо узгодження рішень з розробки стандарту державної послуги;
- заходи щодо координації розробки стандарту окремої державної послуги з роботою над іншими стандартами державних послуг;
- експертизу проекту стандарту, зокрема його громадське обговорення та публікацію в ЗМІ для отримання зауважень, пропозицій і доповнень.

Законом мають бути передбачені процедури досудової апеляції, тобто оскарження дій і рішень посадовців державного органу, пов'язані з порушенням вимог стандарту державної послуги, вищестоящими посадовцям і (або) спеціальним квазісудовим органом у державних органах.

Викладені міркування наведені у проектах концепцій законодавства щодо запровадження технології надання публічних послуг у практику діяльності органів державної влади, які пропонуються для фахового обговорення в режимі семінарського заняття і наведені у дод. 1 і 2. Своє бачення питання стандартизації послуг запропоновано і Міністерством економіки, яким видано в 2007 р. Наказ про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг.

Найбільш широко охоплює всі варіанти надання послуг населенню поняття публічних послуг - "public services", до яких належать ті, що надаються споживачеві органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими неурядовими організаціями, а також бізнес-структурами. Поняття державних послуг (зокрема управлінських, адміністративних) охоплює послуги, що надають органи державної влади. Споживачем (користувачем) послуг слід вважати не лише громадян, а й

нерезидентів (іноземців), осіб без громадянства, організації, громадські об'єднання.

Класифікацію послуг, надання яких потребує суспільство, варто провадити за такими критеріями: потреби людини (та юридичної особи), задоволення яких гарантоване нормативними актами; сфери реалізації послуг - сфери життєдіяльності суспільства; органи, що здійснюють надання послуг.

Важливим шляхом підвищення ефективності надання послуг є їх демонополізація, що приводить до формування конкурентних умов для надавачів послуг і спонукає їх до оптимізації роботи. Недостатня розробленість нормативно-правової бази надання державних послуг, зокрема відсутність спеціального законодавства, є підставою для побудови структури класифікатора послуг не лише на нормативно-регламентній основі, а й з урахуванням переліку основних потреб людини, організації та громади.

Перелік основних потреб, який покладений в основу класифікації послуг, включає потреби: у безпеці; у допомозі неповносправним; у легітимації (визнанні) в групі/суспільстві; у підтримці повсякденної життєдіяльності; в інформації; у комунікації; у відпочинку, духовному та культурному розвитку.

Якість надання послуг органами державної влади доцільно вимірювати із застосуванням *соціальних* та *технологічних* (нормативно-регламентних) засобів вимірювання. Технологічний засіб оцінки якості надання послуг не може бути ефективно реалізований через недостатню розробленість нормативної бази та неготовність до цього органів державної влади. Критеріями оцінки соціальної ефективності (якості) надання послуг можуть слугувати: результативність, своєчасність, доступність, зручність, відкритість, повага до особи, професійність.