

*В.В. Коняєва,*

здобувач кафедри державного будівництва ХарРІ НАДУ

## ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

*Проаналізовано зміст поняття “послуги органів влади” та розглянуто сучасний стан надання публічних послуг органами місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** надання послуги, публічні послуги, державні послуги, управлінські послуги, адміністративні послуги, якість надання послуг.

На даному етапі розвитку України як європейської держави потрібне радикальне підвищення якості послуг, що надаються населенню. Зміна потреб населення, прагнення до високого рівня життя веде до необхідності вдосконалення системи надання послуг. Сьогодні можна сказати, що надання послуг потребує визначення шляхів розробки прозорої політики держави з цих питань для створення ефективної системи публічної адміністрації європейського зразку, яка спроможна надавати якісні послуги.

Орієнтація на якість обслуговування населення визначає цінність та ефективність державного управління для громадян. У зв'язку з цим, одним із головних напрямів реформ, проведених у країнах розвиненої демократії, було запровадження оцінювання ефективності роботи органів влади відповідно до якості наданих публічних послуг населенню, враховуючи застосування принципів відкритості та прозорості й процедур публічної політики в діяльності органів влади [8].

Відповідно до Конституції України, “людина, її життя і здоров'я, честь та гідність є найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини визначають зміст та спрямованість діяльності держави” [1]. Усе це вимагає переосмислення ролі держави та зміни відносин між владою і громадянами, які повинні в повному обсязі отримувати послуги, які надають органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Серед вітчизняних і зарубіжних науковців (В. Маматова, Н. Ходорівська, В. Авер'янова, В. Александров, В. Сорока, В. Долечко, Д. Сухинін, Д. Шанда, М. Арнберг) існують різні погляди на визначення

категорій послуг, іноді зовсім протилежні, що обумовлює необхідність систематизації типів послуг населенню. У науці державного управління ще залишаються недослідженими питання надання публічних послуг органами влади.

Виходячи з цього, метою статті є дослідження теоретичних засад публічних послуг та аналіз практичного надання послуг органами місцевого самоврядування.

Для досягнення вищезазначеної мети необхідно визначитися з поняттям "послуга".

Так, за визначенням французьких вчених Девіда Шанда та Мортена Арнберга, "послуги можуть бути різного роду – це може бути виплата або отримання платежу, надання поради або інформації, освітніх чи транспортних послуг, а також забезпечення медичним обслуговуванням" [11]. Тобто, це поняття включає в себе цілу низку угод між постачальником і клієнтом стосовно різноманітних благ і послуг.

В. Бусель у Великому тлумачному словнику визначає послугу як служіння, дію, вчинок, що дає користь, допомогу іншому [7]. Згідно з Державним класифікатором України, змістом послуги є наслідок безпосередньої взаємодії між постачальником і споживачем, внутрішньої діяльності постачальника для задоволення потреб споживача [4]. Державний комітет статистики України визначає послугу як результат діяльності суб'єкта, що не набуває матеріально-речової форми, задовольняє потреби замовника, приводить до зміни стану об'єкта послуги [5].

Але ці визначення надані вченими на основі загальнотеоретичних підходів до даного явища.

Тому серед усього різноманіття визначень поняття "послуга" зосередимо увагу на послугах органів державного управління, які надаються органами державної виконавчої влади, створеними ними підвідомчими державними і комунальними організаціями, підприємствами та установами

[6]. До таких послуг, на нашу думку, можна віднести: публічні, державні, муніципальні, адміністративні, соціальні, управлінські та громадські.

Важливу роль серед них відіграють публічні послуги. У “Методиці підготовки інформації про державні послуги” вони розглядаються як складова державних послуг і ототожнюються з адміністративними. Виходячи з цього, публічна (адміністративна) послуга є такою, що надається органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими особами у зв'язку з реалізацією ними владних повноважень [10].

Однак у “Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади” стосовно цього поняття подано дещо інше визначення, а саме: ”сфера публічних послуг – це послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні. Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. Також важливою складовою останніх є адміністративні послуги” [3].

Тобто, якщо розглядати тлумачення поняття ”публічні послуги” стосовно державних, муніципальних, адміністративних послуг, то виходить, що це поняття охоплює діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, а в контексті вищезазначеної Методики поняття “публічні послуги” звужується до виконавчого механізму державного органу чи його апарату.

Публічні послуги В. Сороко розподіляє за такими групами:

- захист: життя, власності, довкілля, інтелектуальної власності та ін;
- соціальний захист: дітей, літніх людей, людей з особливими потребами, безробітних;
- реєстрація, ліцензування: змін громадського стану, стану об'єктів і суб'єктів; утворення громад, організацій; певних видів діяльності;

- повсякденна життєдіяльність: охорона здоров'я; забезпечення комунальною, побутовою сферами; аграрні питання та ін.;
- комунікація: пошта, телекомунікації, Інтернет; транспорт; засоби масової інформації;
- духовне та культурне самовиявлення: відпочинок, культурно-масові заходи; фізична культура і спорт [9].

За ситуацією в Україні можна стверджувати, що відсутність отримання населенням якісних публічних послуг в Україні свідчить про недемократичні традиції у взаємовідносинах влади й суспільства призводить до неможливості публічної адміністрації на місцях надавати якісні публічні послуги громадянам.

Виходячи з цього, сучасна публічна влада має працювати подібно підприємству з надання відповідних послуг споживачам – фізичним та юридичним особам.

Органам влади необхідно здійснювати аналіз своєї діяльності, визначати, чому її результати виявляються гіршими очікуваних або, навпаки, перевищують прогнози.

Розв'язання проблем надання якісних публічних послуг нерозривно пов'язано з дослідженням організаційних та функціональних проявів життєдіяльності людини за місцем проживання. Як відомо, первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада. До повноважень місцевого самоврядування потрібно віднести всі публічні справи, які спроможна вирішувати територіальна громада та її органи. Головною проблемою послуг в Україні на місцевому рівні є недоступність або низька якість послуг через брак достатніх джерел доходів та відсутність належної соціальної інфраструктури.

Слід зазначити, що мешканців населених пунктів насамперед цікавить можливість отримувати послуги на рівні гарантованих державою мінімальних стандартів.

Законодавство покладає на органи місцевого самоврядування обов'язок забезпечити публічні послуги, а саме: охорону громадського порядку, охорону довкілля, організацію надання комунальних послуг, транспортне обслуговування, первинну та вторинну медичну допомогу, освіту, соціальну сферу надання послуг та ін. Проте на сьогодні публічна послуга не завжди та не на всіх місцевих рівнях влади надається такою, що могла б задовольнити потреби споживача.

Розглянемо практичне забезпечення надання публічних послуг населенню на прикладі сільських рад.

Якщо проаналізувати їх рівень у контексті реалізації власних та делегованих повноважень цього рівня органу влади на прикладі медичного обслуговування населення на селі, особливо тих населених пунктів, які віддалені від районних центрів, то розкривається не зовсім райдужна картина для їх мешканців.

Насамперед, виходячи з того, що фінансування цієї сфери за рахунок сільського бюджету недостатнє, вважаємо, що фінансування утримання сільських медичних установ, у тому числі й закупівлю інвентаря та медичного обладнання треба передати до районних бюджетів. Оскільки медичні установи при сільських радах обслуговують мешканців декількох населених пунктів, медична амбулаторія розташована тільки в одному з них, виникають окремі незручності для населення у відвідуванні медичного закладу, особливо для пенсіонерів, інвалідів, матерів з дітьми. Крім того, станції швидкої медичної допомоги розташовані здебільшого в районних центрах, а автомобілів для перевезення хворих у більшості сільських рад немає, але якщо і є, то відсутні кошти на його утримання. Усе це приводить до жахливої організації надання послуг у медичній сфері на селі.

Проблеми існують і в наданні публічних послуг в освітянській сфері. Населення, в першу чергу молодь, залишає село, якщо в ньому немає ніякої соціальної інфраструктури. Причому, не тільки в пошуках роботи, але й заради власної самореалізації та кращого майбутнього своїх дітей. Усе це

призводить до зменшення населення в селах і, відповідно, до закриття дошкільних та шкільних закладів. Тому діти та їх батьки з цих населених пунктів вимушені долати великі відстані до іншого селища, щоб дістатися школи або садочка. Згідно зі ст. 32 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, орган місцевого самоврядування повинен забезпечити регулярне безкоштовне підвезення до місця навчання та додому школярів [2]. Але далеко не всі сільські ради дотримуються цієї статті власних повноважень.

Приклад більшості сільських рад Харківської області доводить, що одним із важливіших питань є надання послуг з охорони громадського порядку. Так, основним правоохоронцем на селі є дільничний інспектор. За збігом обставин він не може постійно знаходитись на території даної сільської ради, тому що закріплений за декількома сільськими радами, та ще й несе службу в районному відділенні міліції. Тому інспектор не в змозі оперативно реагувати й вирішувати питання по підтримці громадського порядку в селі. Проте, згідно зі ст. 38 Закону, місцева міліція утримується за рахунок місцевого бюджету, але за відсутністю бюджетних коштів рада не в змозі утримувати дільничного на постійній основі.

Багато нарікань мають селяни і щодо якості надання публічних послуг з благоустрою населеного пункту, а саме – поточного ремонту доріг (більшість з яких знаходиться фактично в аварійному стані), облаштування кладовищ, озеленення парків, ремонту пам’ятників загиблим воїнам, освітлення вулиць.

Сільські ради намагаються здійснювати соціальний захист населення, надавати підтримку соціально незахищеним верствам, розвивати мережу соціальних служб тощо. В окремих сільських радах за рахунок місцевого бюджету надають допомогу пільговому контингенту в придбанні дров, вугілля (далеко не всі населені пункти мають газопостачання), виділяються кошти на поховання осіб, які ніде не працювали на момент смерті та на той час не були пенсіонерами, а також на поховання одиноких громадян.

На більше бюджетних коштів села просто не вистачає, оскільки бюджет малий, а переважна більшість сільських рад дотаційні, тому в першу чергу фінансуються захищені статті бюджету.

Незважаючи на брак бюджетних коштів багато сільських рад намагаються приділяти увагу наданню якісних публічних послуг населенню. Наприклад, багато чого у цьому питанні зроблено Богуславською сільською радою Борівського району Харківської області. По-перше, для ознайомлення населення розроблено технологічні карти 50 видів послуг, що найчастіше надаються сільською радою. У цих картах подано таку інформацію: назва послуги, юридична підстава для надання, перелік необхідних документів, розмір оплати, точне окреслення місця виконання та часу реалізації послуги, інформація про спосіб апеляції щодо їх якості. При розробці вищезазначених карт найбільшу увагу було приділено визначенню критеріїв вибору послуг, їх чіткому опису. Так, одним із таких критеріїв є періодичність надання послуг, тобто описуються ті послуги зі сфери діяльності сільської ради, що надаються найчастіше. Опис кожної послуги здійснює працівник, який відповідає за виконання даної послуги. Упровадження надання послуги клієнту за допомогою цих карт, на наш погляд, сприятиме підвищенню якості послуги, зменшенню часу на обслуговування їх одержувачів, відкритості та прозорості у вирішенні різноманітних проблем жителів. Тому можна стверджувати, що рада вміє оперативно й чітко поінформувати населення про публічні послуги та забезпечити їх високу якість.

Отже, публічні послуги, їх перелік та якість надання, задоволеність ними громадян виступають індикатором рівня довіри громадян до відповідного органу влади.

Виходячи з вищевикладеного, вважаємо, що органам державної влади та місцевого самоврядування необхідно спрямувати свою діяльність на підвищення якості наявних та запровадження нових видів публічних послуг населення.

### Список використаних джерел

1. Конституція України. – Х.: “Одіссей, 2006. – 48 с.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні // ВВР України. – 1997. – № 24.
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами влади” від 15.02.2006 № 90-р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – №7. – С. 167.
4. Наказ Державного комітету статистики України “Державний класифікатор України. Класифікатор відходів ДК 005-96”: від 27.01.1996 р. № 89. – Режим доступу: // <http://rada.gov.ua>
5. Наказ Державного комітету статистики України “Про затвердження інструкцій щодо заповнення форм державних статистичних спостережень з обліку послуг” від 17.06 2004 р. № 382 //Офіц. вісн. України. – 2004. – 23 липня. – № 27.
6. *Александров В.Т., Гусев В.О.* Послуги системи державного управління// Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Х.: ХарПІ НАДУ, ”Магістр”, 2003. – Вип. 3 (18). – С. 208 – 213.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови// Укл. і голов. ред. В.П. Бесел. – К.; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2007. – 1736 с.
8. *Петренко О.* Державна служба в контексті формування публічних відносин// Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 4 (26). – С. 202 – 209.
9. *Сороко В., Ходорівська Н.* Надання державних послуг як функція державного управління // Вісн. державної служби. – 2007. – № 3. – С. 17 – 28.
10. Стандарти державної служби. Методика підготовки інформації про державні послуги. – Режим доступу: <http://guds.gov.ua>
11. Уряд для громад: Ініціативи щодо поліпшення якості послуг: Укр. пер. / ЛФ УАДУ, 2000. – 293 с.

#### ***Konyayeva V.V.* Theoretical and practical bases of forming and grant of public services in Ukraine.**

Maintenance of notion of “favour of organs of power” is analysed and the modern state of grant of public services is considered the organs of local self-government

**Key words:** grants of favour, public services, state services, administrative services, administrative services, quality of grant of services.

#### ***Коняева В.В.* Теоретические и практические основы формирования и предоставления публичных услуг в Украине.**

Проанализировано содержание понятия “услуги органов власти” и рассмотрено современное состояние предоставления публичных услуг органами местного самоуправления.

**Ключевые слова:** предоставления услуги, публичные услуги, государственные услуги, управленческие услуги, административные услуги, качество предоставления услуг.