

УДК 342.95 : 35.07

О.Г. Циганов,

кандидат технічних наук, доцент

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Статтю присвячено розкриттю сучасної державної політики України у сфері надання адміністративних послуг. Узагальнено підходи науковців до розкриття категорії “державна політика”. Наведено авторську дефініцію терміна “державна політика у сфері надання адміністративних послуг”. Розкрито головну мету та основні напрями сучасної державної політики України у сфері надання адміністративних послуг, визначено об’єкта та суб’єктів її реалізації. Проаналізовано систему законодавчо визначених принципів, на яких базується зазначена державна політика України. Визначено вади вказаної системи принципів та запропоновано напрями її удосконалення. Наголошено, що принципи надання адміністративних послуг мають відображати сучасні тенденції розвитку міжнародного права, загальносвітові та європейські стандарти функціонування публічної адміністрації.

Ключові слова: державна політика, адміністративні послуги, органи публічної влади, державна політика у сфері надання адміністративних послуг, принципи надання адміністративних послуг.

Статья посвящена раскрытию современной государственной политики Украины в сфере предоставления административных услуг. Обобщены подходы ученых к раскрытию категории “государственная политика”. Приведено авторскую дефиницию термина “государственная политика в сфере предоставления административных услуг”. Раскрыто главную цель и основные направления современной государственной политики Украины в сфере предоставления административных услуг, определены объект и субъекты ее реализации. Проанализирована система законодательно установленных принципов, на которых базируется указанная государственная политика Украины. Определены недостатки этой системы принципов и предложены направления ее совершенствования. Отмечено, что принципы предоставления административных услуг должны отражать современные тенденции развития международного права, общемировые и европейские стандарты функционирования публичной администрации.

Ключевые слова: государственная политика, административные услуги, органы публичной власти, государственная политика в сфере предоставления административных услуг, принципы предоставления административных услуг.

Paper is devoted to the modern state of policy of Ukraine in the sphere of provision of administrative services. Scientists generalize approaches to the studying of the category of “public policy”. The author’s definition of the term “state policy in the sphere of provision of administrative services” is done. The main goal and the main directions of modern state policy of Ukraine in the sphere of provision of administrative services are revealed, objects and subjects of its implementation are identified. The system of legislatively established principles on which the specified state policy of Ukraine is based is analyzed. Shortcomings of this system of principles and directions of its development are identified. It is noted that the principles of administrative services must reflect current trends in the

development of international law, European standards and the global functioning of the public administration. The state policy in the field of a quality of administrative services in Ukraine is formulated.

Keywords: *state policy, administrative services, public authorities, public authorities, public policies in the field of administrative services, principles of administrative services.*

Дотримання прав і свобод людини в Україні органічно поєднане з поняттям правової держави та прогресивним надбанням людства у сфері державотворення. Тому ефективність гарантій основних прав і свобод людини залежить від рівня розвитку правових принципів, інститутів права та демократії, стану економіки, правотворчої атмосфери в суспільстві, рівня правового виховання і культури населення тощо.

Для реалізації інтересів суспільства в найбільш важливих галузях життєдіяльності держава розробляє та здійснює відповідну політику: економічну, соціальну, правову, правоохоронну, міжнародну тощо.

Під *державною політикою* розуміється відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність органів державної влади стосовно певного питання чи комплексу питань, яка здійснюється ними безпосередньо чи опосередковано і впливає на життя суспільства [1, с. 96]. Державна політика формалізується в конкретних правових нормах і реалізується в процесі діяльності органів державної влади.

Цей термін також визначається як напрям дій, регуляторних заходів, законів, бюджетних пріоритетів стосовно певної теми, питання, що здійснюється державним органом чи його представниками [14]. Автори підручника “Державна політика” усвідомлюють під нею сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни. Визначальним для державної політики є результат її реалізації, тобто кількісний вимір її цілей [3, с. 8].

Офіційне визначення терміна “державна політика” дається в рішенні Конституційного Суду України № 2-рп/99 від 2 березня 1999 року, справа № 1-18/99 (справа про комунальні послуги), де в абз. 4 п. 2 мотивувальної частини зазначено: “Під державною політикою розуміються стратегічні напрями діяльності держави в економічній, соціальній, гуманітарній, екологічній, правовій та інших сферах її внутрішнього життя, а також у сфері відносин з іншими державами на певну історичну перспективу. Засади внутрішньої і зовнішньої політики – це відправні ідеї, основні принципи стратегічної лінії діяльності держави у названих сферах. Вони є базою для проведення політики органами виконавчої влади, зокрема Кабінетом Міністрів України” [9].

Як зауважують І.Б. Коліушко та А.В. Кірмач у монографії “Система розробки і здійснення публічних політик в Україні”, визначаючи термін “державна політика”, необхідно розрізняти державну політику як напрям (стан) розвитку держави і суспільства у визначений часовий проміжок функціонування держави і різні види державної діяльності (процесу), які пов’язані з державною політикою, зокрема, формування державної політики (політичний процес) та її реалізацію (виконавську діяльність) [11, с. 71]. Водночас основні принципи стратегічної лінії діяльності держави у відповідній сфері є основоположними засадами, які визначають сутність і загальну спрямованість державної політики в цій сфері.

Зазначимо також, що публічна політика відрізняється за своїми об’єктами, суб’єктами, цілями і засобами.

В.О. Галай під державною політикою у сфері надання адміністративних послуг розуміє організовану та цілеспрямовану діяльність публічної адміністрації, спрямовану на створення сприятливих умов для забезпечення юридичного оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами їх прав, свобод і законних інтересів [2, с. 163].

Об'єктом політики держави у зазначеній сфері є діяльність органів публічної влади з надання адміністративних послуг, а суб'єктом, відповідно, – суб'єкти її здійснення, а саме: органи публічної влади та особи, уповноважені відповідно до закону надавати такі послуги. Головною метою державної політики у сфері надання адміністративних послуг є створення організаційних умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб або виконання покладених на них нормативними правовими актами обов'язків.

Отже, можемо сформулювати власне визначення поняття, що розглядається: під *державною політикою у сфері надання адміністративних послуг* слід розуміти сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, спрямованих на створення організаційних умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб або виконання покладених на них законом обов'язків.

Якщо розглядати сучасну державну політику України у сфері надання адміністративних послуг, то слід, на нашу думку, виділити зокрема такі її основні напрями:

- удосконалення організаційно-правового регулювання сфери надання адміністративних послуг;
- створення зручних та доступних умов отримання адміністративних послуг фізичними та юридичними особами;
- підвищення рівня прозорості в наданні адміністративних послуг;
- спрощення процедур надання адміністративних послуг, зменшення корупційних ризиків у цій сфері;
- оптимізація фінансового забезпечення надання адміністративних послуг;
- запровадження електронного урядування у сфері надання адміністративних послуг;
- забезпечення ефективної співпраці з організаціями громадянського суспільства у цій сфері;
- поширення кращих практик надання адміністративних послуг тощо.

Згідно зі статтею 4 Закону України “Про адміністративні послуги” державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на принципах:

- 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності;
- 2) стабільності;
- 3) рівності перед законом;
- 4) відкритості та прозорості;
- 5) оперативності та своєчасності;
- 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг;
- 7) захищеності персональних даних;
- 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг;
- 9) неупередженості та справедливості;
- 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень [7].

Наведені принципи – це відправні ідеї, керівні засади, основні правила стратегічної лінії діяльності Української держави в зазначеній сфері. Вони встановлюють загальну спрямованість реалізації органами публічної влади своїх повнова-

жень, здійснення завдань щодо подальшого розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні, в тому числі у сфері правоохоронної діяльності [13, с. 43–44].

Водночас слід погодитися з думкою науковців про те, що одним із недоліків цієї законодавчо визначеної системи взаємопов'язаних принципів державної політики у сфері надання адміністративних послуг є відсутність розподілу принципів на загальні та спеціальні [4, с. 89; 6, с. 377].

При цьому, до загальних слід відносити принципи, що мають фундаментальне значення для функціонування всієї системи органів публічної влади, а до спеціальних – принципи, відповідно до яких має здійснюватися спеціальне регулювання компетенції та взаємовідносин органів публічної влади та їх посадових осіб, зокрема щодо надання адміністративних послуг. Виходячи зі сказаного та враховуючи положення ст. 4 Закону України “Про адміністративні послуги”, до загальних принципів із законодавчо визначеної системи принципів державної політики у сфері надання адміністративних послуг будемо відносити такі: верховенства права; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації; захищеності персональних даних; неупередженості та справедливості. До спеціальних принципів із цієї системи включимо такі: раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; доступності та зручності для суб'єктів звернень за отриманням адміністративних послуг.

Водночас слід акцентувати увагу на тому, що політика держави у сфері надання послуг, в тому числі адміністративних, визначається також низкою підзаконних актів, серед яких центральне місце займає розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції, процесів та послуг” від 17 серпня 2002 р. № 447-р. Згідно з Концепцією, державна політика у сфері управління якістю продукції, процесів та послуг передбачає підтримку зусиль підприємств та організацій у задоволенні потреб споживачів шляхом поліпшення якості та конкурентоспроможності продукції (в тому числі послуг), розвитку і впровадження методів управління якістю [8]. Така державна політика виходить з оптимального поєднання інтересів держави і товаровиробників (надавачів послуг) щодо випуску якісної та конкурентоспроможної продукції (послуг).

Крім того, державна політика у сфері управління якістю має ґрунтуватися на принципах всеохоплюючого управління якістю, основний зміст яких розкрито у ДСТУ ISO 9000-2007, що є тотожним перекладом міжнародного стандарту ISO 9000-2005 й описує основні положення систем управління якістю та визначає термінологію для зазначених систем [12]. Тут під *системою управління якістю* ми розуміємо частину системи управління організацією, яка спрямована на досягнення результатів діяльності відповідно до цілей у сфері якості й на задоволення потреб, очікувань або вимог суб'єктів звернення (споживачів) та інших зацікавлених сторін [5, с. 14].

Такими принципами всеохоплюючого управління якістю продукції, процесів та послуг відповідно до стандарту є:

а) *орієнтація на споживача* – організації залежать від своїх споживачів і тому мають розуміти їх поточні та майбутні потреби, виконувати їхні вимоги й прагнути до перевищення їхніх очікувань;

б) *лідерство* (або іншими словами: провідна роль керівництва підприємств та організацій у вирішенні питань якості) – керівництво забезпечує єдність мети та напрямів діяльності організації, а також створює та підтримує таке внутрішнє

середовище, в якому працівники можуть бути повністю залучені до виконання завдань, що стоять перед організацією;

в) *залучення працівників* (персоналу) до процесів управління якістю (працівники організації всіх рівнів становлять її основу, а тому їхнє повне залучення дає змогу найповніше використовувати їхні здібності на користь організації);

г) *процесний підхід* до управління ресурсами й діяльністю організацій (бажаного результату досягають ефективніше, якщо діяльністю та пов'язаними з нею ресурсами управляють як процесом);

г) *системний підхід до управління* діяльністю організацій – визначення, розуміння та управління взаємопов'язаними процесами як системою сприяє організації в результативнішому та ефективнішому досягненні її цілей;

д) *постійне вдосконалення* загальних показників діяльності організації, що передбачає постійне навчання працівників, упровадження інновацій та вдосконалення виробничих процесів, слід вважати незмінною метою організації;

е) *прийняття рішень на підставі фактів* – ефективні рішення приймають на підставі аналізу даних та інформації;

ж) *розвиток партнерських стосунків з населенням та іншими організаціями* – організація та її партнери є взаємозалежними, а тому взаємовигідні стосунки підвищують ефективність діяльності взаємодіючих сторін [12].

Зауважимо, що зазначені принципи – це основні ознаки ефективності державного управління у сфері надання послуг.

Таким чином, під державною політикою у сфері надання адміністративних послуг слід розуміти сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, спрямованих на створення організаційних умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб або виконання покладених на них законом обов'язків.

Концептуальна ідея надання послуг населенню органами публічної влади має впроваджуватися в тому числі й шляхом удосконалення принципів їх діяльності. Порівняльний аналіз принципів надання адміністративних послуг в Україні та Європейському Союзі вказує на необхідність удосконалення інструментарію державного регулювання в цій сфері, зокрема, шляхом внесення відповідних змін до ст. 4 Закону України “Про адміністративні послуги” щодо інституалізації відсутніх на сьогодні принципів ефективного здійснення зазначеної діяльності [10, с. 31]. Принципи надання адміністративних послуг мають відображати сучасні тенденції розвитку міжнародного права, загальносвітові та європейські стандарти функціонування публічної адміністрації.

Чим більше організація й функціонування органів публічної влади у сфері надання адміністративних послуг відповідають вимогам системи принципів державної політики у цій сфері, тим більш стабільною, організованою та цілеспрямованою буде діяльність зазначених органів у цій сфері й соціально ефективнішими будуть результати цієї діяльності. Адже застосування зазначених принципів у діяльності органів публічної влади щодо надання адміністративних послуг сприяє створенню оптимальних умов для отримання таких послуг суб'єктами звернення, усуненню колізій та прогалин у нормативному регулюванні відповідних суспільних відносин, а також належному їх упорядкуванню.

Критерієм ефективності застосування принципів державної політики у сфері надання адміністративних послуг є, перш за все, створення оптимальних організаційних умов для реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб або для виконання ними визначених законом обов'язків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Гаврада І.* Цензура як прояв недемократичності державної політики України у сфері засобів масової інформації / І. Гаврада // Політичний менеджмент. – 2006. – № 5. – С. 95–106.
2. *Галай В.О.* Реалізація державної політики у сфері надання адміністративних послуг в Україні / В.О. Галай, І.О. Чамара // Митна справа. – 2014. – № 2 (2.1). – С. 160–164.
3. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с.
4. *Легеза Є.О.* Основні принципи надання адміністративних послуг правоохоронними органами України / Є.О. Легеза // Актуальні проблеми охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, Дніпропетровськ, 14 листопада 2014 р. – Дніпропетровськ : ДДУВС, 2014. – С. 88–89.
5. Методичні рекомендації щодо застосування державних стандартів з питань систем управління якістю у МВС України : методичні рекомендації / І.П. Голосніченко, О.Г. Циганов ; за ред. О.Н. Ярмиша. – К. : ДНДІ МВС України, 2008. – 24 с.
6. *Острах М.Б.* Принципи провадження з надання адміністративних послуг / М.Б. Острах // Науковий вісник Дніпропетровського держ. ун-ту внутр. справ. – 2012. – № 1. – С. 376–380.
7. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 32. – Ст. 409.
8. Про затвердження Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції, процесів та послуг : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 447-р // Офіційний вісник України. – 2002. – № 34. – Ст. 1620.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України” (справа про комунальні послуги) від 2 березня 1999 р. № 2-рп/99 (м. Київ, 2 березня 1999 року Справа № 1–18/99) // Офіційний вісник України. – 1999. – № 10. – Стор. 61.
10. *Сеніна А.О.* Особливості та організаційний досвід надання адміністративних послуг у країнах ЄС / А.О. Сеніна // Бізнес Інформ. – 2014. – № 8. – С. 25–33.
11. Система розробки і здійснення публічних політик в Україні / Під заг. ред. О.П. Дем’янчука. – К. : Факт, 2004. – 224 с.
12. Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів (ISO 9000-2005, IDT) : Видання офіційне // Держспоживстандарт України. – К., 2008. – 28 с.
13. *Циганов О.Г.* Принципи надання адміністративних послуг / О.Г. Циганов, І.В. Бойко // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 4. – С. 35–45.
14. Kilpatrick, Dean G. with the National Violence Against Women Prevention Research Center. (2000). Definitions of Public Policy and the Law [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.musc.edu/vawprevention/policy/definition.html>.

Отримано 22.12.2016