

агропромислових комплексів (міжрегіональна модель)/ Л.М.Васільєва // Економіка та держава. – 2011. – № 8. – С.102 – 106.

4. Шпикуляк О. Г. Проблеми розвитку та регулювання аграрного ринку / О. Г. Шпикуляк // Економіка АПК. – 2009. – №7. – С. 120 – 128.

Рецензент: Дацій О.І., д.е.н., професор.

УДК 35

Сороковська С.В.,

аспірант кафедри управління суспільним розвитком
Національної академії державного
управління при Президентові України

ПРОБЛЕМАТИКА НАДАННЯ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті узагальнено результати дослідження проблематики надання послуг органами місцевого самоврядування. Приділено особливу увагу сутності визначення терміну «публічні послуги». Проаналізовано вітчизняний підхід до покращення надання публічних послуг та його орієнтацію на європейський варіант. Узагальнено класифікацію публічних послуг.

В статье обобщены результаты исследования проблематики предоставления услуг органами местного самоуправления. Уделено особое внимание сущности определения термина «публичные услуги». Проанализированы отечественный подход к улучшению предоставления публичных услуг и его ориентацию на европейский вариант. Обобщенно классификацию публичных услуг.

The article summarizes the results of research on service delivery problems by local self-government. Special attention was paid to essence of the definition of "public service." A nationwide approach in improving delivery of public services and its orientation to the European version was analyzed. Classification of public services was summarized.

Постановка проблеми. Чи не головним критерієм оцінки діяльності органів місцевого самоврядування на сьогодні є якість та ефективність надання послуг громадянам і юридичним особам. На жаль, на сучасному етапі розвитку нашої держави органи місцевого самоврядування не в повному обсязі забезпечують своїх громадян послугами, зокрема якісними послугами. На це впливає ряд факторів: законодавчий, адміністративний, фінансовий, людський, корупційний тощо.

Курс України на європейську інтеграцію позитивно впливає на удосконалення нормативно-правового регулювання сфери послуг, вивчення питань щодо надання послуг та покращення їх якості, відповідальності за ненадання або неякісне надання послуг, тобто це є одним із стратегічних завдань сучасного українського поступу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблематики надання послуг, в тому числі публічних, присвятили свої праці такі вітчизняні вчені як: В.Б.Авер'янов, В.Д. Бакуменко, В.П.Тимошук, І.Б.Коліушко, А.О.Чемерис, А.В.Ліпенцев, О.Поляк, І.Шабатіна, В.М.Сороко, І.В.Венедіктова, Б.Г. Савченко, К.І. Мельникова,

С.М. Серьогін, В.В. Лола, П.І. Надолішній, В.О. Євдокименко, Є. Матвіїшин, Н.І. Нижник, А. Кабанець, Ю.Приймак, Ю. Шаров, О. Сушинський, Д.Жерліцин.

Так, питання юридичної природи публічних послуг та їх законодавчого забезпечення досліджено у роботах І.В.Венедіктової та В.М.Сороко. І.Коліушко та В.Тимошук досліджують правові аспекти надання публічних послуг під час проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ. В.Б. Авер'янов розглядає послуги як чинник удосконалення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. О.Поляк та А.Ліпенцев дають детальну характеристику сутності муніципальних послуг та досліджують проблему підвищення їх якості.

Постановка завдання:

- узагальнити результати дослідження проблематики надання послуг органами місцевого самоврядування;
- приділити особливу увагу сутності визначення терміну «публічні послуги»;
- узагальнити класифікацію публічних послуг;
- проаналізувати вітчизняний підхід до покращення надання публічних послуг та його орієнтацію на європейський варіант.

Виклад основного матеріалу. Людина, її права та свободи згідно з Конституцією України визнані найвищою соціальною цінністю [1]. 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 [10, с. 169]. Відповідно, якість надання послуг громадянам, підприємствам, установам стає чи не головним критерієм оцінки діяльності органів влади та органів місцевого самоврядування.

У відповідь на подібні виклики у другій половині ХХ ст. виникає концепція «нового публічного менеджменту» (інший варіант цього терміну – «нове державне управління»), піддавши жорсткій критиці класичну (бюрократичну) модель державного управління, яка домінувала в теорії та практиці діяльності системи державного управління починаючи з 30-х рр. ХХ ст. Солових В.П. зазначає, що основні риси нової моделі державного управління, зокрема висока орієнтація на ефективність, тобто результативність процесу управління було запозичено в недержавному секторі економіки. Чи не на перший план виходить переосмислення поняття «клієнт державної організації» - особа, громадянин, установа чи підприємство [16]. Від сучасної організації управління, крім іншого, вимагається бути ближче до клієнта, характеризуватися децентралізацією і відносною свободою всіх своїх ланок, розвивати конкуренцію між надавачами (виробниками, постачальниками) управлінських послуг, вносити в роботу дух співпраці та взаємодопомоги, орієнтуватися на якість послуг і їх рентабельність.

У новітній українській історії перехід до парадигми «служіння» вперше чітко окреслився у розробленій 1998 року Концепції адміністративної реформи. У цьому документі зазначалося, що метою адміністративної реформи є формування системи державного управління, яка стане ближче до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом його діяльності буде служіння народу, національним інтересам. Одним з напрямів побудови такої системи, як зазначено в Концепції, є забезпечення надання громадянам, підприємствам, установам широкого кола державних послуг [9]. Важливо у цьому контексті зазначити, що хоча Концепція і не вводила поняття «державні послуги», документ містить дві важливі ознаки щодо поняття «державні послуги», а саме:

- які в даний період розвитку суспільства держава може гарантувати;
- які неможливо знайти на ринку послуг.

Такі доволі широкі за можливістю застосування ознаки, створювали достатній потенціал для розвитку поняття послуг, що надаються державними органами чи органами місцевого самоврядування, на відміну, наприклад, від звуженого розуміння поняття «державні послуги», що було введено в офіційну лексику ще 1994 року чинним на той час Законом України «Про оподаткування прибутку підприємств». У цьому законі надавалося визначення державних послуг як будь-яких платних послуг (крім податків та зборів), «обов'язковість отримання яких установлюється законодавством та які надаються фізичним та юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів» [3]. Фактично така згадка про послуги лише узаконила певний вид платної діяльності органів влади, при цьому не визначивши особливості проведення цієї діяльності та її користь для суспільства. Визначення терміну «державні послуги» у повному обсязі та без жодної зміни перейшло зі згадуваного закону до Податкового кодексу України, що набув чинності 1 січня 2011 року [2], і продовжує використовуватися лише у вузькому колі питань, пов'язаних з режимом оподаткування доходів, отриманих органами влади та створеними ними установами і підприємствами від платних послуг.

Варто зазначити, що на той час поняття «державні послуги» було узагальнюючим щодо усіх послуг, що надавалися органами влади. Сутність поняття «державні» тоді виходила із розуміння поняття «державне управління». Словник-довідник «Державне управління» визначає державне управління як «практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу» [13, с.63]. Таке визначення і відображає класичну (бюрократичну) модель державного управління, на заміну якій виникає модель публічного управління (англійською – *public management*, від латинського слова *publicus* – суспільний, народний), ключовим аспектом якої виступає не

держава як носій владного впливу чи владної сили, а народ. Поява публічного управління як нової форми управління у сфері владних відносин, на думку О.З.Босака, була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, котрі ці структури використовують, для того, щоб усі владні інституції працювали краще [11].

Така еволюція управління у державній сфері привела до появи поняття «публічні послуги», поступово заміщаючи та витісняючи термін «державні послуги» спочатку в Європі, а з середини першої декади XXI сторіччя і в Україні.

Питання надання публічних послуг, їх якості та оцінки досить широко досліджуються як у зарубіжних, так і у вітчизняних наукових колах [17; 19; 22].

Європейська концепція публічних послуг базується на визначенні публічних послуг, класифікуючи їх за суспільним значенням та характером надання.

За суспільним значенням публічні послуги поділяються на:

- послуги загального інтересу (англ. - *services of general interest*);
- послуги загального економічного інтересу (англ. - *services of general economic interest*) [22; 23].

У широкому розумінні послуги загального інтересу охоплюють все: від водо-, енергопостачання та вивезення відходів, до охорони здоров'я, соціальних послуг, освіти та навіть пошти. Ці послуги не можуть регулюватися звичайними комерційними, ринковими правилами, позаяк це означало б, що слабкі і нужденні завжди програють.

До послуг загального економічного інтересу належать, наприклад, дозвільні дії, ліцензування певних видів господарської діяльності та ін.

Зазначені послуги є життєво важливими для кожного, оскільки мають вирішальний вплив на якість життя людей, а також важливе значення для соціального, економічного та регіонального єднання в Європі. Тому для публічних послуг в Європейському Союзі потрібна сильна нормативно-правова база для забезпечення безперервності надання послуг і справедливого доступу для всіх. Рівень надання послуг має бути максимально високим, і тому вони підпадають під демократичний контроль за участю як споживачів, так і працівників у цих важливих секторах.

За характером надання публічні послуги в Європі поділяються на:

- ті, що надаються безпосередньо урядом або через державний сектор (наприклад, ліцензування);
- ті, що надаються приватним сектором, але за фінансування з боку уряду (прикладом можуть слугувати соціальні послуги у Німеччині, де близько 70% таких послуг надаються недержавним сектором за кошти держави або органів місцевого самоврядування);
- ті, що не надаються ані органами влади, ані за умови, що вони фінансуються урядом, але які із соціальних і політичних причин, як

правило, є предметом спеціального регулювання, що виходить за рамки, визначені для більшості секторів економіки (наприклад, регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, зокрема, у сфері комунальних послуг) [10; 23].

Принципова відмінність між публічними послугами та послугами приватного сектору полягає у тому, що приватний сектор намагається максимально розширити асортимент послуг, а номенклатура публічних послуг має ґрунтуватися на протилежному принципі – держава робить тільки те, що не може або не повинен робити приватний сектор [21, с.16].

У вітчизняній фаховій літературі, незважаючи на значну кількість науково обґрунтованих позицій, досі не вироблено єдиного підходу до розуміння сутності публічних послуг, немає одностайності у використанні термінів.

Сутність визначення терміну «публічні послуги» у вітчизняній фаховій літературі можна згрупувати так:

<p><i>В.М.Сороко</i> [17, с.9]</p>	<p>Під публічними розуміються 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.</p>
<p><i>І.Б. Коліушко</i> [21, с.16-17]</p>	<p>Послуги, що надаються державою та місцевим самоврядуванням, складають сферу публічних послуг. За ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, необхідно розрізняти державні (адміністративні, неадміністративні) та муніципальні/комунальні (адміністративні, неадміністративні).</p>
<p><i>І.В. Венедіктова</i> [12, с.89]</p>	<p>Публічні послуги – це суспільно значуща діяльність, апріорі чітко врегламентована законодавством, для якої характерними є добровільний інтерес споживача послуги та індивідуальність її надання будь-якій особі, яка має на це право, або звертається за реалізацією своїх прав, свобод і законних інтересів, на рівних підставах безоплатно або в межах цін, визначених державою.</p>
<p><i>Б.Г. Савченко, К.І. Мельникова та ін.</i> [19, с.11]</p>	<p>Публічні послуги – це всі послуги, що надаються публічним сектором, а також приватним сектором під відповідальність публічної влади та за рахунок публічних коштів.</p>
<p><i>С.М. Серьогін, В.В. Лола та ін.</i> [20, с.13]</p>	<p>Термін «публічні послуги» має ширше значення, ніж термін «державні послуги». Це пояснюється, насамперед, тим, що їх можуть надавати і державні, і недержавні (громадські) структури.</p>

Як бачимо, у представлених визначеннях публічні послуги здебільшого тлумачаться за ознакою «хто надає», при цьому перелік суб'єктів надання послуг у різних авторів відрізняється: від лише органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій, що входять до сфери управління органів влади (В.М.Сороко), до також приватного сектору і недержавних (громадських) структур (Б.Г.Савченко, К.І.Мельникова, С.М.Серьогін, В.В.Лола та ін.). Відповідаючи на питання, як має характеризуватися діяльність, що є змістом публічної послуги, то, наприклад, В.М.Сороко у проекті Концепції закону «Про стандарти публічних послуг» пропонує таке визначення: «Послугами є надання споживачам (фізичним і юридичним особам) результатів реалізації функції органами публічної влади (органами державної влади та органами місцевого самоврядування), за допомогою яких вони виконують зобов'язання держави перед громадянами – забезпечують реалізацію їх прав і свобод». Звертає на себе увагу підхід до розуміння сутності публічних послуг, запропонований І.В.Венедіктовою, яка визначає публічні послуги за характером діяльності – суспільно значуща діяльність, спрямована на реалізацію прав, свобод і законних інтересів громадян, за умови її чіткої законодавчої регламентації, заснована на індивідуальності та добровільному інтересі споживача, при цьому не акцентуючи увагу на тому, хто саме надає цю послугу, лише відносячи питання оплатності/безоплатності послуг до регулювання з боку держави. Є цікавим поділ публічних послуг на адміністративні та неадміністративні І.Б.Коліушко. До адміністративних відносяться послуги, що надаються переважно органами виконавчої влади/ місцевого самоврядування, а до неадміністративних – послуги, що надаються переважно державними/комунальними підприємствами, установами, організаціями.

Порівнюючи європейську та вітчизняну концепції поняття «публічні послуги» можна зробити висновок, що у своєму розвитку вітчизняний підхід все більше орієнтується на європейський варіант, визнаючи як суспільно значущий характер діяльності з надання послуг (порівнюючи із поняттям «послуги загального інтересу», наприклад), так і розмаїття надавачів послуг (не тільки державні органи, а й інші структури, як за кошти держави, так і без таких).

Як же закріплено питання публічних послуг у вітчизняному законодавстві?

Нормативним актом, в якому намагалися створити систему публічних послуг, стала Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р [6]. У цьому документі публічними послугами визнавались усі послуги, що надаються органами влади, а також підприємствами та організаціями, що перебувають у їх управлінні, розрізняючи послуги за суб'єктом надання на державні та муніципальні.

Акцент у Концепції зроблено на адміністративних послугах як важливій складовій системі публічних послуг. Останніми вважають результат здійснень владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що, відповідно до закону, забезпечує відповідне оформлення умов реалізації фізичними особами прав, свобод, законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрацій тощо). Подібне визначення послуг міститься і в наказах Міністерства економіки України №219 від 12 липня 2007 р. «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг» [7] та №329 від 28 вересня 2007 р. «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення собівартості платних адміністративних послуг» [8].

Фактично згадувана Концепція розвинула питання надання адміністративних послуг, не приділивши достатньо уваги розвитку питання «публічні послуги», при цьому давши доволі вузьке визначення цього поняття, зовсім не розкривши його змісту та значення для суспільства.

Намагання унормувати питання публічних послуг, навіть за умови акценту на одному їх різновиді – адміністративних послугах, зіграло позитивну роль у подальшому розвитку нормативного забезпечення надання цих послуг, але мало досить обмежений характер з наступних причин. По-перше, ці рекомендації стосувались тільки адміністративних послуг; по-друге, у них не вказувалась відповідальність безпосередньо особи за неналежне виконання своїх обов'язків, яка буде надавати цю послугу; по-третє, на сьогоднішній час досі відсутні переліки послуг, що надаються органами влади різних рівнів, а тому виникає питання, до яких дій органів влади ці норми та стандарти будуть застосовуватися.

Аналіз зазначених наукових та нормативних джерел та тенденцій, дозволяє зробити припущення, що для цілісного розуміння природи та характеру публічних послуг, їх систему доцільно розглядати широко, базуючись на європейському варіанті.

Дієвість органів місцевого самоврядування з позицій населення, як зазначається в аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень «Міське самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку» за 2009 р., у першу чергу виявляється через рівень та якість надання послуг, через повсякденну роботу місцевих рад, пов'язану зі створенням комфортного життєвого середовища для людини на всій території України незалежно від місця її проживання. У тому числі, йдеться про забезпечення членів громади більшістю публічних послуг, які гарантовані законодавством (освіта, охорона здоров'я, культура, житлово-комунальні та адміністративні послуги тощо)[15, с.39]. Органи місцевого самоврядування найбільш наближені до територіальної громади, тому їх діяльність, особливо щодо надання послуг населенню, відчувається щодня. Практика свідчить, що понад 90% усіх публічних послуг надаються саме органами місцевого самоврядування.

Проте законодавство України немає єдиного законодавчого акта, що регламентував би процедуру взаємовідносин органів влади та громадян; визначав право та обов'язок органів виконавчої влади та місцевого самоврядування спрямовувати свою діяльність на задоволення потреб людини через надання відповідних послуг; визначав стандарти їх якості.

На думку дослідників, в основу науково-обґрунтованої класифікації публічних послуг мають бути покладені підходи, що враховують інтереси і потреби громадян, перелік видів публічних послуг, оцінка якості їх надання.

За ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, необхідно розрізнити державні та муніципальні (комунальні) послуги [21, с. 16-17].

Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (як правило, лише виконавчої) та державними установами, організаціями, підприємствами.

Муніципальні послуги – послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними установами, організаціями, підприємствами.

За суб'єктом, який несе відповідальність за надання публічної послуги та джерелом її фінансування (видом бюджету), до державних послуг можна віднести також послуги, які надаються в порядку виконання делегованих державою повноважень органами місцевого самоврядування та недержавними установами, організаціями, підприємствами. За цим же принципом можна розширити і коло муніципальних послуг, відносячи до них послуги, які надаються за рахунок коштів місцевих бюджетів, але не самими органами місцевого самоврядування.

За змістом публічні послуги можна класифікувати так:

Адміністративні послуги – це публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими особами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень (тобто прийняттям владних рішень /вчиненням реєстраційних дій тощо). Прикладами таких послуг можуть бути: реєстрація громадянського стану, змін стану, утворення громадських об'єднань, видача дозволів, ліцензування певних видів господарської діяльності тощо. Натомість, є послуги, які не пов'язані з прийняттям владних рішень, наприклад: дошкільне виховання, освітні та медичні послуги тощо називаються *неадміністративними*.

Соціальні послуги – комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя.

Інформаційні послуги – здійснення органами виконавчої влади у визначеній законом формі інформаційної діяльності з доведення

інформаційної продукції в електронному вигляді до відома споживачів з метою задоволення їх інформаційних потреб у державних (адміністративних) послугах.

Як послуги, що не надаються органами влади, але є предметом спеціального регулювання, до переліку публічних послуг можна віднести **житлово-комунальні послуги** – результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилих приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил [5].

Крім того, розрізняють послуги, що надаються *за ініціативою* фізичних та юридичних осіб, і послуги, *обов'язковість* яких встановлена законодавством.

Ключовим і, водночас, найбільш чутливим питанням щодо публічних послуг є їх якість. Дослідження щодо якості та оцінки публічних послуг знаходимо у роботах вітчизняних вчених: В.Д.Бакуменко, П.І.Надолішній – питання маркетинга управлінських послуг; І.Б.Коліушко – оцінювання якості послуг та встановлення стандартів роботи адміністративних органів, що надають послуги; В.О.Євдокименко, Є.Матвіїшин – підходи до формування економічного механізму надання послуг; Н.І.Нижник, А.Кабанець – підвищення якості послуг у процесі реформування державного управління; Ю.Приймак – якість послуг в умовах трансформації суспільства; Ю.Шаров – муніципальні послуги та їх якість у контексті становлення громадянського суспільства; О.Сушинський – комунальні послуги органів місцевого самоврядування та інших.

Якість публічних послуг за своєю суттю є комплексним поняттям і включає в себе такі риси як: доступність (фізична та економічна), ефективність (відповідність вартості витратам), результативність (досягнення запланованої мети у наданні послуги) тощо.

Відповідь на запитання про єдиний універсальний перелік критеріїв оцінки якості публічних послуг знайти важко. Багато у чому на формування критеріїв впливає кут зору, позиція, з якої здійснюється оцінка якості послуг, а також цілі надання послуг.

У Канаді, наприклад, критерії якості публічних послуг відображають насамперед очікування споживачів. Тому важливими критеріями є насамперед: своєчасність, професійність, компетентність службовців, люб'язність, комфорт, справедливість, результат. У Фінляндії оцінку публічних послуг пропонувалося здійснювати за такими групами критеріїв як: менеджмент та персонал, процедури та структура органу, якість та задоволеність споживача, економічність та ефективність, результативність. Як бачимо, у даному випадку враховуються не лише інтереси споживачів, але й публічні інтереси [21, с.18].

Оцінка споживачами якості публічних послуг може чітко продемонструвати напрями покращення послуг. Так, за результатами соціологічного опитування, проведеного Фондом «Демократичні

ініціативи» 2009 року [14, 21], споживачі адміністративних послуг називали такі основні проблеми їх отримання: складні процедури та занадто тривалі строки надання послуг; територіальна розпорошеність адміністративних органів та незручний і обмежений режим їх роботи; наявність великих черг у адміністративних органах, відсутність належних умов для очікування; необлаштування приміщень адміністративних органів під потреби осіб з обмеженими фізичними можливостями; відсутність належної інформації, бланків та формулярів; брак належного ставлення до клієнтів тощо. Аналіз вказаних проблемних моментів може слугувати основою для розробки програм та проектів покращання як окремих послуг, так і системи надання адміністративних послуг в цілому, наприклад, через створення центрів надання адміністративних послуг (універсамів послуг/ єдиних офісів).

Тож, у контексті надання публічних послуг, їх якості та оцінки важливим є розуміння перспектив розвитку цієї сфери діяльності державних та муніципальних органів, перш за все у напрямку підвищення якості публічних послуг.

У наш час існує ряд проблем, які не дозволяють органам влади надавати якісні послуги своїм громадянам. У першу чергу йдеться про нечітке законодавче розмежування повноважень, компетенцій органів державної влади та місцевого самоврядування та відповідне їх фінансування. Також існує суперечність у тому, що органи влади є одночасно суб'єктами надання послуг та суб'єктами захисту прав споживачів, що не сприяє покращенню якості послуг. До того ж місцеві органи влади недостатньо використовують потенціали громади у залученні альтернативних варіантів надання послуг, не сприяють розвитку конкурентного середовища на ринку публічних послуг.

Долати подібні проблеми можна різним шляхом. У Великій Британії, наприклад, свого часу на підвищення якості публічних послуг вплинуло встановлення стандартів роботи публічних органів та служб. Запроваджена 1991 року Хартія Громадянина визначила шість ключових правил, які стосуються:

- стандартів (необхідності встановлення, оприлюднення та дотримання стандартів);
- інформації та відкритості;
- консультування;
- поваги та готовності допомогти;
- виправлення стану справ (уважного ставлення до скарг та, за можливості, врахування побажань скаржників);
- ефективного використання коштів.

Розглядаючи питання покращення якості послуг, І.Б.Коліушко [21, с.19-21] пропонує будувати відносини органів влади та громадян на наступних принципах:

- *верховенства права* як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, справедливості та гуманізму у діяльності публічної адміністрації;
- *законності* як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень та у порядку, визначених законом;
- *відкритості* як доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також іншої публічної інформації;
- *процедурної справедливості* як гарантування зваженого та неупередженого застосування права, поваги до людини, захисту її честі та гідності;
- *пропорційності* як вимоги щодо обмеження адміністративних дій метою, якої необхідно досягти, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;
- *підконтрольності* як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього, в тому числі судового, контролю за діяльністю публічної адміністрації;
- *відповідальності* як обов'язку кожного адміністративного органу відповідати за свої дії та прийняті рішення перед особою та суспільством.

Порядки та процедури надання послуг повинні гарантувати захист відповідних прав громадян, а саме:

- забезпечення права приватної особи бути вислуханою перед прийняттям адміністративного акта;
- доступу адресата адміністративного акта або зацікавленої особи до матеріалів справи;
- обмеження дискреційних повноважень адміністративних органів з урахуванням принципу пропорційності;
- прийняття адміністративного акта протягом розумного (обґрунтованого) строку;
- обов'язкового мотивування (обґрунтування) адміністративного акта;
- визнання права приватної особи на допомогу та представництво в адміністративній процедурі;
- наявності засобів правового захисту від адміністративного акта та обов'язкового повідомлення адміністративним органом порядку його оскарження.

Подібні цілі та орієнтири мають сформувати основу для реформування сфери публічних послуг в Україні, внесення змін у нормативно-правове регулювання питань щодо їх організації. У цьому контексті протягом багатьох років дискутується питання щодо доцільності прийняття окремого закону про адміністративні послуги. За висновками Центру політико-правових реформ для втілення цих планів у життя необхідно внести ряд змін у законодавче забезпечення [21, с.45]:

- ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу України;
- розробка та ухвалення закону про адміністративний збір;
- ухвалення Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»;
- внесення змін до законів України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», а також до Податкового, Бюджетного та Господарського кодексів України.

На думку експертів Центру, у разі прийняття політичного рішення про необхідність ухвалення Закону «Про адміністративні послуги» законодавчий акт під такою назвою може мати своїм предметом лише норми, які стосуються організації послуг, стандартів надання адміністративних послуг, питань моніторингу якості надання послуг. Також цей закон може бути використаний для регулювання механізмів делегування та передачі повноважень з надання адміністративних послуг, усунення проблем «переліків платних послуг» тощо.

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.

Висновки. Узагальнюючи усе сказане, впливає наступне, що підвищення рівня комунікації між владою та суспільством, покращення якості надання послуг вбачаються зараз важливими завданнями органів державної влади та місцевого самоврядування. Реалізація цих завдань приведе до підвищення авторитету органів влади серед громадян та покращення міжнародного іміджу України.

Використані джерела інформації:

1. Конституція України. – Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – 141 с.
2. Податковий кодекс України. – Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 13-14, № 15-16, № 17. – 112 с.
3. Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств» від 28 грудня 1994 р. №334/94-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – №94. – с.28.
4. Закон України «Про соціальні послуги» від 19 червня 2003 р. № 966-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 45. – с.358.
5. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 р. № 1875-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 47. – с.514.
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 15 лютого 2006 р. №90-р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=90-2006-%F0>.

7. Наказ Міністерства економіки України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг» від 12 липня 2007 р. №219. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
8. Наказ Міністерства економіки України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення собівартості платних адміністративних послуг» від 28 вересня 2007 р. №329. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
9. Концепція адміністративної реформи в Україні. – Режим доступу: www.kmu.gov.ua.
10. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-уклад. В.П. Тимошук; Центр політико-правових реформ. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
11. Босак О.З. Публічне управління як нова модель у державному секторі. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>.
12. Венедіктова І.В. Юридична природа публічних послуг / Венедіктова І.В. // Вісн. Харк. нац. ун-ту. – 2009. – №841. – С. 88-91. – (Сер.: Право)
13. Державне управління: словник-довідник / [уклад.: В.Д.Бакуменко (кер.творчого кол.), Д.О.Безносенко, І.М.Варзар та ін.]; за заг. ред. В.М.Князева, В.Д.Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
14. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / [Ігор Коліушко, Віктор Тимошук, Олександр Банчук та ін.;Ірина Бекешкіна]; Центр політико-правових реформ, Фонд «Демократичні ініціативи». – К.: Москаленко О.М. ФОП, 2009. – 196 с.
15. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку. Аналітична доповідь. – К.: МНІСД, 2009. – 62 с.
16. Солових В. П. Новий публічний менеджмент як одна із моделей організації системи державного управління. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/1/05.pdf>.
17. Сороко В.М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості: навч.посіб. – К.: НАДУ, 2008. – 104 с.
18. Сороко В.М. Підхід зо законодавчого врегулювання надання публічних послуг органами державної влади / В.М. Сороко. – К.: НАДУ. – 2008. – 32с.
19. Удосконалення механізмів надання публічних послуг населенню : метод. рек. / [Б. Г. Савченко, К. І. Мельникова, Ю. В. Боковікова та ін.] / за заг. ред. Б. Г. Савченка. – К. : НАДУ, 2009. – 28 с.
20. Формування позитивного іміджу органів влади через підвищення якості надання адміністративних та соціальних послуг: наук. розробка / [авт. кол.: С.М. Серьогін, В.В. Лола, І.І. Хожило та ін.]; за заг.ред. С.М. Серьогіна. – К.: НАДУ. – 2009. – 28 с.
21. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: Практичний посібник, Видання 2-ге, доповнене і доопрацьоване / [Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайний В.А., Коліушко І.Б. та ін.] / За заг.ред. Тимошука В.П. – К.: СПД Москаленко О.М., 2011. – 432 с.
22. Public Services / European Trade Union Confederation. – Режим доступу: <http://www.etuc.org/r/835>.
23. Public Services International Research Unit. – Режим доступу: <http://www.psiru.org/index.asp>.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор.