

Карпенко О.В.,

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри державної політики та управління
політичними процесами Національної академії
державного управління при Президентіві України,
доцент кафедри управління документно-інформаційними
комунікаціями Академії муніципального управління

ПРАВОВІ КОЛІЗІЇ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ТА МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Виявлено та проаналізовано окремі недоліки нормативно-правового забезпечення сфери формування та реалізації управлінських послуг. Запропоновано рекомендації щодо подолання правових колізій, які виникають у процесі надання послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Выявлены и проанализированы некоторые недостатки нормативно-правового обеспечения сферы формирования и реализации управленческих услуг. Предложены рекомендации по устранению правовых коллизий, которые возникают в процессе предоставления услуг органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Deficiencies identified and analyzed the regulatory scope of the right to ensure development and implementation of public administration services. Recommendations to address the legal conflicts that arise in the provision of services by governments.

Постановка проблеми. Сучасні процеси реформування державного управління вимагають ефективного правового забезпечення системи послуг, що надаються органами виконавчої влади. Основою для таких позитивних змін у сфері надання державних та муніципальних послуг населенню покликана стати формування відповідного правового поля та його втілення на практиці. Актуальністю здійснення сучасних перетворень є наочна необхідність громадян мати реальні права та протистояти маніпулюванню з боку чиновників.

Аналіз останніх досліджень. Основні проблеми розвитку правового забезпечення державного управління висвітлено багатьма українськими фахівцями, серед яких особливу увагу слід звернути на відомі праці В. Бакуменка, Н. Ганчарук, В. Гурківського, В. Дрешпака, С. Дубенко, О. Кучабського, П. Надолішного, А. Семенченка, С. Серьогіна, О. Сушинського, В. Тертички, В. Шиловой та Н. Щербакової. Окремі наукові розвідки з проблематики нормативно-правового регулювання процесів надання управлінських здійснювали такі вчені як Т. Буренко, В. Долечек, І. Коліушко, О. Казанська, А. Каляєв, Ю. Куц, А. Ліпенцев, Т. Маматова, В. Марченко, А. Поляк, Л. Прокопенко, Л. Прудіус, О. Рудик, Б. Савченко, В. Сороко, Д. Сухінін, В. Тимошук, А. Чемерис та Ю. Шаров. Невирішеною частиною загальної проблеми у галузі державно-управлінської науки є створення цілісної нормативно-правової бази системи надання послуг органами державної влади та органами місцевого

самоврядування з метою уникнення наявних протиріч у законах та підзаконних актах України.

Метою статті є виявлення та аналіз правових колізій надання державних та муніципальних послуг, а також вироблення необхідних рекомендацій щодо подолання їх негативного впливу.

Ухвалений Закон України «Про адміністративні послуги» [4] не вирішує безліч ключових проблем, що пов'язані з формуванням та реалізацією державних та муніципальних послуг. Основною помилкою авторів зазначеного законодавчого акту є викривлене розуміння основних засад сервісної держави, а також недостатнє науково-теоретичне обґрунтування основних термінів (насамперед у відповідності до реалій сучасної науки державного управління, а не адміністративного права), що створює плутанину у процесі формування понятійно-категоріального апарату сфери надання послуг органами влади. У попередніх дослідженнях ми вже обґрунтовували пріоритетність терміну «управлінські послуги» над «адміністративними послугами», тому зосередимось на інших правових колізіях, що виникають у процесі реалізації державною сервісною діяльністю. Лише зазначимо, що й до сьогодні вітчизняним законодавством адекватно не визначено правового режиму надання послуг в електронному вигляді, починаючи з тлумачення самого поняття «електронні послуги», під яким, на думку автора, у галузі державного управління слід розуміти процес реалізації управлінських сервісів з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій через відповідні центри або безпосередньо в рамках взаємодії різних суб'єктів влади та громадськості. У більш вузькому розумінні до електронних послуг органів державної влади та органів місцевого самоврядування слід віднести процес інформаційно-забезпечувального інтерактивно-транзакційного надання управлінських сервісів (послуг) з використанням інформаційно-телекомунікаційних (зокрема портальних) технологій через відповідні центри або безпосередньо в рамках взаємодії різних суб'єктів влади між собою (government to government, G2G), населенням (government to citizen, G2C) та бізнесом (government to business, G2B).

Одним з головних недоліків нормативно-правової бази що регулює сферу надання державних і муніципальних послуг є відсутність механізмів нагляду (контролю) над якістю існуючих сервісів з боку пересічних громадян України. Звичайно досягнення повної транспарентності процесу (процедури) надання послуг (на відповідному єдиному порталі через їхню електронну транзакцію) призведе до мінімізації тактильних комунікацій громадянина з чиновництвом, але тут слід детальніше зупинитися на ролі громадських організацій. З метою досягнення максимального рівня відкритості та субсидіарності необхідно постійно проводити моніторинг необхідності надання тієї чи іншої управлінської (державної чи муніципальної) послуги. На думку автора, спеціально створені громадські організації повинні вносити пропозиції щодо формування, удосконалення та реалізації управлінських послуг, а також виступати ініціаторами

внесення нових і популярних сервісів, в яких зацікавлені громадяни того чи іншого регіону, міста, районного центру, селища. Окрім цього зазначимо, що згаданий Закон України «Про адміністративні послуги» об'єктивно визначає лише загальні межі дії правового поля сервісної сфери (відкриття необхідних центрів, формування переліків та реєстрів, створення єдиного порталу), однак не розкриває механізмів реалізації самої процедури (процесу) надання конкретних державних або муніципальних послуг. В. Тимошук [5; 6] пропонує вирішити проблеми технології реалізації послуг за допомогою ухвалення відповідного Адміністративно-процедурного кодексу. Натомість на нашу думку, цей акт є передчасним для сучасного етапу розвитку сфери надання державних та муніципальних послуг в Україні, оскільки такий системний документ може не враховувати специфіки реалізації сервісів на галузевому (або за видом діяльності), не кажучи вже про місцевий рівень. У цьому випадку слід скористатись позитивним досвідом Російської Федерації (далі – РФ), де різними суб'єктами виконавчої влади створюються необхідні адміністративні регламенти, які і є певною інструкцією з надання кожної послуги органами влади на території відповідного адміністративно-територіального утворення.

Сьогодні профільними міністерствами та органами виконавчої влади суб'єктів РФ приймаються різні регламенти надання соціальних, правових, інформаційних та інших державних послуг (Адміністративний регламент Федеральної служби праці та зайнятості, Адміністративний регламент здійснення соціальних виплат безробітнім громадянам, Адміністративний регламент з соціальної адаптації, Адміністративний регламент з інформування, Адміністративний регламент з професійної підготовки, Адміністративний регламент з надання державної послуги щодо звернення громадян тощо).

Згідно з російським законодавством до адміністративних регламентів належать нормативно-правові акти, які встановлюють порядок і стандарт надання державних та муніципальних послуг. У цих офіційних документах обов'язково вказується склад, послідовність, строки та вимоги реалізації адміністративних процедур, а також умови їх виконання в електронній формі. Самоврядною особливістю є те, що розробником відповідного регламенту є безпосередньо регіональний орган влади що надає відповідні державні та муніципальні послуги [2].

Під час розробки кожного адміністративного регламенту відповідні виконавчі органи намагаються максимально передбачити підвищення якості надання державних послуг, а саме:

- впорядкувати адміністративні процедури, шляхом максимальної оптимізації їх кількості та уникнення зайвих дій;
- скоротити кількість документів, що надаються заявником послуги, шляхом запровадження таких форм їхнього оформлення, які б унеможливили повторення ідентичної інформації;

- зменшити обсяг безпосереднього спілкування заявника з виконавцем – посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування;
- запровадити багатофункціональні центри надання державних та муніципальних послуг за допомогою реалізації принципу «єдиного вікна»;
- використовувати процедуру міжвідомчого погодження без участі користувача за допомогою засобів ІКТ;
- скоротити термін виконання адміністративних процедур у процесі виконання державних та муніципальних послуг;
- підвищити особисту відповідальність посадових осіб, які безпосередньо надають управлінські послуги [3].

Завдяки запровадженню адміністративних регламентів створюється дієвий правовий механізм із забезпечення ефективної діяльності владного органу та надається реальна можливість для фізичних та юридичних осіб здійснювати контроль за процедурами розгляду їхніх документів і звернень. Позитивним здобутком нормативно-правового регулювання сфери державних послуг є їх виділення у самостійну управлінську категорію, а функції надання чітко закріплені за органами виконавчої влади та підвідомчими установами.

Розглядаючи інструментарій реалізації управлінських послуг, особливу увагу слід приділити головному інформаційному ресурсу, що створено в Україні – Єдиному державному порталу адміністративних послуг (*poslugi.gov.ua*), який призначено для забезпечення фізичних і юридичних осіб вичерпною інформацією щодо надання державних й муніципальних послуг відповідно до чинного законодавства. Цей Веб-ресурс перебуває на стадії тестування, тому має безліч правових неузгодженостей, зокрема, у розділі «Реєстр послуг» об'єкти надання послуг класифікуються на три категорії: суб'єкти господарювання, фізичні та юридичні особи. На думку автора, така градація суперечить положенням статті 55 Господарського Кодексу України від 16 січня 2003 року [1], оскільки юридичні особи та фізичні особи підприємці вже є суб'єктами господарювання. Тому необхідно залишати лише дві групи отримувачів послуг: це «Суб'єкти господарювання» та «Фізичні особи (не підприємці)».

Висновки. На основі аналізу правового й інформаційного забезпечення сфери надання державних та муніципальних послуг виявлено ряд певних нагальних проблем, а саме: відсутність як законодавчого визначення терміну «електронні послуги», так і в цілому чіткої нормативно-закріпленої технології реалізації сервісів органів виконавчої влади, а також існує неузгодженість у визначенні класифікації об'єктів їхнього надання на Єдиному державному порталі адміністративних послуг. З метою подолання наявних правових неузгодженостей та колізій пропонується авторське тлумачення терміну «електронні послуги» у сфері державного управління, запровадження російської практики створення адміністративних регламентів, а також нову класифікацію отримувачів

управлінських послуг, як суб'єкти господарювання та фізичні особи (не підприємці).

Використані джерела інформації:

1. Господарський Кодекс України [Електронний ресурс] (ст.55) у ред. від 16 січня 2013 г. № 436-IV:// Законодавство України. – Електрон. дані. – К., 2013. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/436-15/page2>. – Назва з екрана.
2. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Российская газета Федеральный выпуск № 5247 от 30 июля 2010 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2010/07/30/gosusl-dok.html>. – Заголовок с экрана.
3. О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 // Интернет-портал Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.government.ru/gov/results/15334/>. – Заголовок с экрана.
4. Про адміністративні послуги [Електронний ресурс] : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI // Законодавство України. – Електрон. дані. – К., 2012. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>. – Назва з екрана.
5. Тимошук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимошук, А. В. Кірмач. – К. : Факт, 2005. – 88 с.
6. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності : практ. посіб. / за заг. ред. В. Тимошука. – Вид. 2-ге, доповн. і доопрац. – К. : СПД Москаленко О. М., 2011. – 432 с.

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

УДК 351.77

Клименко О.В.,

к.ю.н., доцент,

доцент кафедри теорії та історії держави і права

і конституційного права

Академії муніципального управління

УПРАВЛІННЯ Й КОНТРОЛЬ ЯКОСТІ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ

Дана стаття визначає методологію організації процесу управління якістю медичної допомоги з урахуванням індикаторів якості.

Данная статья определяет методологию организации процесса управления качеством медпомощи с учетом индикаторов качества.

Given article defines methodology of the organization of managerial process by quality of medical service in view of indicators of quality.

Постановка проблеми. Сучасний стан галузі характеризується низькою ефективністю використання наявного матеріального й кадрового потенціалу медичних установ, повільними темпами структурних перетворень і впровадження оптимальної моделі оплати праці, відсутністю