

7. Омельченко О. А. Развитие самоуправления в Германии в XIX в. / О. А. Омельченко // Институты самоуправления. Историко-правовое исследование. – М. : Наука, 1995. – С. 223–247.

8. Тарасов И. А. Теория конституционализма и самоуправления Рудольфа Гнейста. Ярославль, 1881 / И. Тарасов // Журнал гражданского и уголовного права. – 1883. – (Год тринадцатый). [Кн. 9–10]. – С. 176–189.

9. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке / Алексис де Токвиль ; [пер. с фр. В. П. Олейника, Е. П. Орловой, И. А. Малаховой и др.]. – М. : Прогресс, 1992. – 554 с.

10. Харлоф Э. Местные органы власти в Европе / Э. Харлоф ; [пер. с англ. и предисл. В. И. Камышанова]. – М. : Финансы и статистика, 1992. – 208 с.

11. Чумакова О. В. Шляхи розвитку місцевого самоврядування України в контексті досвіду держав Європейського Союзу : дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.04 / О. В. Чумакова. – Дніпропетр., 2008. – 200 с.

12. Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии. Руководство : [пер. с нем.] / Л. Штейн ; [пер. под ред. и с предисл. И. Е. Андреевский]. – СПб. : А. С. Гиероглифов, 1874. – 578 с.

13. Штимпфл Г. Местное самоуправление / Г. Штимпфл, Х. Шоллер. – М. : Норма, 2013. – 472 с.

14. Laband P. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches / P. Laband. – Tu□bingen ; Leipzig : J.C.B. Mohr, 1901. – 308 p.

Lutsenko P. P. Features of local government institution formation in european countries.

The evolution of local government in the developed European countries, including Germany, France, UK and other states has been considered. The main theoretical approaches to local government and local government models formed on their basis are defined, namely: Anglo-Saxon and continental. The common principles of local government development proposed to introduce in Ukraine are summarized and identified as follows: subsidiarity, financial independence, a clear separation of powers etc.

Key words: local community, state, public administration, local government, powers, functions, independence, history, development.

Надійшла до редколегії 17.11.2015 р.

УДК 352/354

А. Б. Лис,

*аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування,
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу,
м. Івано-Франківськ*

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ
НАДАННЯ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ
ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
І ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Досліджено проблемні питання надання послуг населенню органами державної влади та місцевого самоврядування та визначено напрями їх удосконалення.

Ключові слова: послуга, публічне адміністрування, адміністративна послуга, державна послуга, муніципальна послуга.

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

Сучасна система державного управління потребує значних реформ, які мають бути системними та повинні здійснюватись у політичних, економічних та соціальних напрямках. Реформи повинні бути максимально прозорими та ґрунтуватися на європейських цінностях. Адже той факт, що Україна стала на стежку вступу в Європейське Співтовариство є беззаперечним. Визначення методів і механізму модернізації державної служби відповідно до принципів роботи Європейського Союзу неможливе без створення умов для отримання населенням країни якісних, своєчасних і релевантних адміністративних послуг.

Дане питання стає ще більш актуальним не лише через розбалансованість системи регулювання процедурних елементів у взаєминах органів державної і місцевої влади із громадянами, але й через відсутність стрункої, чіткої і зрозумілої ідеології таких взаємин, побудованої на засадах рівності, відкритості і верховенства права. Вирішення даної проблеми вбачається нам особливо важливою в умовах формування громадянського суспільства – саме якість адміністративних послуг і кваліфікованість їх надання є свідченням ставлення всього механізму державної влади до особи, ступеню поваги її прав і свобод.

Наукові дослідження сфери надання послуг здійснювали вітчизняні вчені, серед яких В. Авер'янов, М. Білинська, В. Вакуленко, В. Гарашук, Н. Гнидюк, І. Колісниченко, А. Кірмач, І. Коліушко, Н. Нижник, О. Оболенський, Г. Писаренко, Р. Рудніцька, В. Сороко, В. Тимошук, О. Чемерис та ін. При цьому, відаючи належне значному внеску науковців у розвиток системи надання державних послуг, слід зауважити, що дана тема є настільки актуальною і різноплановою, що потребує подальшого опрацювання в контексті вітчизняних реалій.

Мета статті – визначити основні проблемні моменти надання послуг населенню органами державної влади та місцевого самоврядування та обґрунтувати напрями їх удосконалення.

Усі організаційні утворення і функціонери, всіх гілок влади, на всіх рівнях її ієрархічної піраміди покликані служити народу. Однак, в залежності від місця розташування в цій ієрархічній системі конкретних утворень і їх функціонерів, цілі, завдання, процеси, процедури, функції та інструменти “служіння” досить сильно диференційовані як за обсягами, так і за категоріями споживачів.

Послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг. Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. Важливою складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги.

В. Сороко визначає адміністративну послугу як дію виконавчого механізму державного органу чи його апарату щодо забезпечення інтересів та свобод фізичних і юридичних осіб в контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими в законодавчо визначеному порядку [10, с. 16]. На думку Д. Сухініна і Ю. Шарова, адміністративні послуги – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом, який 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 реєстрацій тощо). На думку дослідників, адміністративні послуги є видами державних послуг, які, у свою чергу, надаються не тільки органами державної влади (в основному виконавчої), а й державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету [16, с. 231].

Хотілось би зазначити, що в нормативно-правових актах існують такі визначення, адміністративної послуги, як: 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) [9]; 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 [8] тощо.

Отже, враховуючи вищенаведені підходи науковців до визначення поняття “адміністративна послуга” та нормативно-правові визначення цього поняття, можна зробити висновок про те, що в широкому розумінні адміністративну послугу можна розглядати як взаємодію (зовнішню) державного органу (“суб'єкта надання послуги”) та фізичної або юридичної особи як члена суспільства (“суб'єкт звернення”).

Оскільки суспільство (з позицій нашого дослідження – множина потенційних “суб'єктів звернення”) перебуває постійно у процесі змін, слід визнати необхідність адекватних, а інколи і випереджаючих змін у характеристиках відповідної множини “суб'єктів надання” адміністративних послуг – кадрового наповнення органів державного управління і місцевого самоврядування нашої країни. Одночасно основні зміни повинні відбутися у напрямку суттєвого підвищення етичного та інтелектуального потенціалу цього кадрового наповнення на основі професійного оволодіння знаннями і досвідом щодо тих сфер життєдіяльності українського суспільства, які треба належним чином регулювати і якими необхідно якісно управляти.

З цих позицій особливий інтерес викликає питання аналізу та оцінки стану, а також ідентифікації існуючих проблем інноватизації процесів надання послуг населенню України органами державного управління і місцевого самоврядування. Адже зовсім не слід легковажити тим фактом, що в Україні відповідальними за цю сферу державними органами уже тривалий час ведеться наполеглива і результативна робота щодо удосконалення процесів і процедур надання адміністративних послуг населенню за самим різноманітними напрямками, що учасниками цієї роботи уже накопичено достатньо вагомий досвід і що його узагальнення та оцінка можуть сприяти виявленню і вирішенню реальних проблем.

Одержання громадськістю адміністративних послуг у регіонах сприяє розбудована мережа центрів надання адміністративних послуг, які працюють за принципом “єдиного вікна” в усіх областях України. Створення цієї мережі є одним із пріоритетних напрямів реформування системи адміністративних послуг в Україні, а Центри, покликані зробити процедуру отримання адміністративних

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

послуг швидкою, прозорою, доступною і зручною для громадян. Перелік адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг, має включати адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України. До найпоширеніших адміністративних послуг можна віднести: а) видачу дозволів; б) видачу свідоцтв; в) видачу ліцензій; г) реєстрацію з веденням реєстрів та ін. [7].

Однак, слід зауважити, що темпи, а також кількісні і якісні результати запровадження удосконалюючих інновацій поки-що залишають бажати кращого. У зв'язку з цим існуючі негативні оцінки цих процесів і результатів, а також причини повільного розвитку сфери надання адміністративних послуг владними структурами населенню України, потребують певного аналізу і пояснень.

Сучасний стан надання адміністративних послуг в Україні супроводжується наявністю значних проблемних моментів, що підтверджується не лише особистим досвідом громадян, але й даними певних соціологічних досліджень. Зокрема, обслуговуванням в органах влади та наданими послугами є незадоволеною більшість населення (54% опитаних – переважно або повністю незадоволені) [11]. О. Оболенський виділяє три основні проблеми в наданні адміністративних послуг, які мають бути вирішені у процесі реалізації адміністративної реформи: впорядкування переліку..., визначення вартості та забезпечення зручності їх надання. [7].

А дані соціологічних досліджень (проведено фондом “Демократичні ініціативи”) думок споживачів адміністративних послуг вказують на наявність: складних процедур надання адміністративних послуг; територіальну розпорошеність адміністративних органів; занадто тривалі терміни надання багатьох адміністративних послуг; незручного й обмеженого режиму роботи адміністративних органів; наявність великих черг в адміністративних органах; відсутність належних умов для очікування; відсутність належної інформації; відсутність альтернативних способів звернення до адміністративних органів за адміністративними послугами; вагомих проблем належить і питання оплати адміністративних послуг; належного ставлення до відвідувачів адміністративних органів (деякі службовці досі сприймають свою посаду як мандат “на керування” і не відчують морального зобов'язання перед платниками податків, які цей державний апарат і утримують) [11, с. 11–13].

Аналіз наукових та спеціальних публікацій демонструє такі проблемні моменти у сфері надання адміністративних послуг населенню, як:

1. Поняття “адміністративна послуга” сьогодні “... осмислюються не як категорії концепції сервісної держави, а передусім як “бізнес-послуга” в межах розвитку концепцій ринкової економіки” [3].

2. Низька якість послуг державних органів (99% “задовільно” і “незадовільно”) на думку дослідників і укладачів рейтингу [14], результати якого були підтверджені відомою аудиторською компанією E&Y, полягає в “... низькому рівні оплати державних службовців та відсутності у них мотивації в задоволенні потреб громадян – клієнтів”.

3. Хоча за даними Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації Україна і віднесена до групи “... із високим індексом розвитку

електронного урядування” [15], у 2014 р. вона посідає тільки 87-ме місце серед 193 країн – членів Організації Об’єднаних Націй з цілком очевидною тенденцією до погіршення цієї позиції, яка у 2012 р. була 68-ма, а у 2010 р. – 54-та [2].

4. Безсистемність і непослідовність створення системи електронного урядування в Україні, лобіювання вузьковідомчих інтересів та ін. привело до того, що “...більшість функцій та послуг, що надаються в європейських країнах за допомогою ІТ-технологій, в Україні так і залишаються мрією” [6].

5. Інформаційні термінали для самообслуговування встановлені лише в 25 %, система електронної черги реалізована лише в 22 %, а можливість попереднього запису для відвідування передбачена тільки у 14 % досліджених і оцінених ЦНАП [1].

6. Тільки 61 % ЦНАП обладнані пандусами, тільки 8 % – спеціальними вбиральнями, тільки 4 % – відповідним чином пристосованим інформаційним терміналом самообслуговування, тільки 4 % – кнопками виклику біля вхідних дверей, тільки у 1 % – для людей з обмеженими можливостями передбачено інвалідний візок, встановлені автоматичні двері і надає допомогу черговий [4].

7. У новостворених ЦНАП “...уже є факти дрібного хабарництва”, а деякі працівники “... не задоволені прозорими стінами, так званим “оупен офіс” [12].

8. До 20 % респондентів пропонувалось отримати адміністративну послугу через посередників, в якості яких називались приватні фірми, громадські організації, благодійні фонди, юридичні компанії тощо за додаткову плату, зокрема щодо державної реєстрації права власності та державної реєстрації юридичних та фізичних осіб-підприємців [5].

9. У більшості ЦНАП (68 %) не надаються супутні послуги (банківські, ксерокопіювання, ламінування, продаж канцелярських товарів, сканування тощо) [5].

10. Не у всіх ЦНАП час прийому суб’єктів звернень відповідає вимогам ст. 12 (п. 11) Закону України “Про адміністративні послуги” [8], зокрема щодо прийому протягом шести днів на тиждень, семи годин на день і без перерви на обід тощо.

Актуальність більшості із перерахованих і описаних вище проблем і недоліків підтверджується тим, що на їх існуванні наголошувалось і в методичних рекомендаціях з удосконалення механізмів надання публічних послуг населенню [13]. Однак, не продовжуючи переліку виявлених недоліків і помилок у становленні та розвитку системи надання адміністративних послуг та не зважаючи на вище приведені негативні оцінки, ми не можемо категорично не підтримувати продовжування нарощування мережі ЦНАП, а повинні виправляти існуючі недоліки. Якщо ж порівняти цю цифру із 99 % задовільних і незадовільних оцінок якості надання послуг центральними органами державного управління, наведених в [14], то позитивні зміни в оцінці роботи новостворених структур виявляються цілком очевидними і сумніватись в їх достовірності не слід. У той же час, не викликає ніяких сумнівів ствердження, що ліквідація хоча б частини із вказаних вище недоліків в організації роботи ЦНАП потенційно здатна суттєво і в позитивну сторону змінити ситуацію та оцінки з наданням адміністративних послуг населенню України.

Для ідентифікації найбільш узагальнених факторів, які спричиняють недоліки і генерують проблемні ситуації, достатньо звернути увагу на той факт, що із далеко неповного переліку з 10 виявлених та названих різними авторами і

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

джерелами недоліків в організації роботи ЦНАП більшість із них - безпосередньо обумовлені людським чинником (віковим та освітнім станом, володінням навиками, відсутністю мотивації, осмисленням, поінформованістю, незадоволенням і т. д.). Перелічені організаційні і функціональні недоліки можна вважати результатами впливу людського чинника, як наслідку їх витрачених інтелектуальних зусиль і запропонованих організаційних рішень.

При цьому слід звернути увагу на ту обставину, що участь в генерації виявлених в роботі ЦНАП недоліків беруть як “суб’єкти звернення” (непоінформованість, необізнаність, схильність до використання корупційних методів і т. п.), так і “суб’єкти надання” (пропозиції щодо додаткових і несанкціонованих платежів, відсутність мотивації, пошук вигоди і т. п.) адміністративних послуг.

Таким чином, ми наголошуємо на необхідності звернутись до поглибленого дослідження місця, ролі і впливу людського чинника на формування системи і всіх необхідних складових надання адміністративних послуг населенню держави з метою виявлення та використання потенціалу цього чинника в процесах удосконалення вітчизняної системи надання адміністративних послуг.

Хоча питання удосконалення будь-якої системи і повинно розглядати в комплексі всі можливі за цим напрямком ідеї і дії з удосконалення її складових і характеристик (структура, структурні елементи, зв’язки, механізми, процеси, технології, процедури, інструменти тощо), ми вважаємо за доцільне сконцентрувати зусилля на ідентифікації, дослідженні, оцінці та належному використанні резервів людського чинника і природи його дії між “суб’єктами звернення” і “суб’єктами надання” послуг в рамках уже існуючих в ЦНАП (і не тільки) структур, складових елементів, процесів і процедур.

Слід вказати, що різноманітні проблем і пропозицій з їх вирішення шляхом удосконалення предмету нашого дослідження знайшли достатньо вагоме висвітлення у вітчизняній фаховій літературі, серед яких, для прикладу, і “удосконалення механізмів” (Б. Савченко, К. Мельникова, Ю. Боковікова), і “удосконалення механізмів і процедур” (Т. Брус, Ю. ВДаньшина, С. Жарая), і “удосконалення порядку”, і “удосконалення надання” (Т. Буренко), і “створення реєстру адміністративних послуг як інструментарій їх удосконалення” (І. Репін, І. Молчанова), і “удосконалення ... через інтернет” (О. Таможній), і “вдосконалення інституційного забезпечення” (О. Літвінов, Н. Літвінова) тощо.

Переконані, що підвищенню якості надання адміністративних послуг сприятиме визначення критеріїв оцінки їх якості та стандартів надання. Такими критеріями є: результативність; своєчасність; доступність, зручність; можливість вибору способу звернення за адміністративною послугою, у тому числі поштою, електронною поштою тощо; запровадження принципу “єдиного вікна”; установа адміністративним органом графіка приймання фізичних та юридичних осіб з урахуванням їх інтересів; удосконалення порядку оплати адміністративної послуги; відкритість; повага до особи; професійність [9].

Загалом підтримуємо думку М. Лахижі, щодо узагальнення найбільш важливих аспектів вирішення проблемних питань: подолання комунікаційних бар’єрів, дерегуляція і гармонізація законодавства з Європейським

Союзом; мотивація і навчання державних службовців; чисельність службовців в органах прямого обслуговування клієнтів; врахування результатів опитування клієнтів; поширення найкращих практик; використання сучасних технологій; управління знаннями працівників, що працюють з клієнтами. Неважко зрозуміти, що тільки 2 із сформульованих 8 позицій доцільних напрямків і об'єктів удосконалення стосуються законів і технологій, а 6 – націлюють на удосконалення учасників процесу, тобто “суб’єктів звернення” (клієнтів) і “суб’єктів надання” (державних службовців).

Удосконалення системи надання адміністративних послуг можливе за умови правового закріплення концептуальних засад її функціонування і розвитку, подолання адміністративних бар’єрів, високої культури взаємовідносин влади і громадян. Виходячи з цього, вважаємо за цілком виправдане обрати напрямком подальших досліджень поглиблене вивчення природи взаємостосунків людей в нетиповій управлінській парі “суб’єкт – суб’єкт” через аналіз і розкриття її структури, організації прямих і зворотних зв’язків, функцій і цільових завдань взаємодії. При цьому, метою такого вивчення слід вважати ідентифікацію, оцінку потенціалу і використання резервів людського чинника у формуванні умов результативної, ефективної, соціально і економічно виправданої співпраці сторін в процесах і процедурах надання владою послуг населенню.

Література:

1. 100 міст – крок вперед. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування, як основи надання адміністративних послуг в електронному вигляді / за заг. ред. І. С. Куспяк, А. О. Серенок. – Вінниця : ГО “Подільська агенція регіонального розвитку”, 2014. – 86 с. – Режим доступу : https://www.dropbox.com/s/j3ho22kdhez7jfb/Monitoring_Rez_Fin_2014_ukr.pdf.
2. United Nations E-Government Survey 2014. E-Government For The Future We Want / [Електронний ресурс] UN Public Administration Programme. – Режим доступу : http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf.
3. Буренко Т. О. Формування системи надання адміністративних послуг органами державної влади в Україні : дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.01 – теорія та історія держ. управління / Т. О. Буренко. – К. : НАДУ, 2011. – 228 с.
4. Електронне урядування у 100 містах України: результати дослідження / ОПОРА. – Режим доступу : <http://opora.ua/news/5764-elektronne-vrjaduvannja-u-100-mistah-ukrajiny-rezultaty-doslidzhennja>.
5. Інформація про анкетування щодо якості надання адміністративних послуг в центрах надання адміністративних послуг / Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва. – Режим доступу : <http://www.dkpr.gov.ua/info/2935.htm>.
6. Літвінов О. Доступ громадян до адміністративних послуг із використанням ІТ-технологій / Олексій Літвінов // Центр політико-правових реформ. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/publicna-administratsiia/2011-07-20-17-42-30/1661-dostup-hromadian-do-administrativnykh-posluh-iz-vykorystanniam-it-tehnolohii.html>.
7. Оболенський О. Ю. Адміністративні послуги у сфері управління державними фінансами / О. Ю. Оболенський, В. І. Горбатюк. // Державне управління: теорія та практика. – 2013. – № 1. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2013_1_18.pdf.
8. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI // ОВУ. – 2012. – № 76 (15 жовт. 2012 р.). – Ст. 44.

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

9. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження КМУ від 15 лют. 2006 р. № 90-р// ОВУ. – 2006. – № 7 (1 берез. 2006 р.). – Ст. 167
10. *Сороко В.* Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців / В. Сороко // Вісн. держ. служби. – 2004. – № 3. – С. 11–19.
11. *Тимошук В.* Адміністративні послуги : посібник / В. Тимошук // Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. – К. : Софія-А, 2012. – 104 с.
12. У Центрі адмінпослуг “рішають вапроси” за 100 гривень і шоколадку, – мер Луцька / ВолиньPost. – Режим доступу : <http://www.volynpost.com/news/17512-u-centri-adminposlug-rishayut-varposy-za-100-gryven-i-shokoladku--mer-lucka> .
13. 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.
14. Украинцы поставили “неуд” качеству административных услуг государства / Лига фінансового розвитку. – Режим доступу : <http://lfr.org.ua/uk/news/848-2013-12-19-news.html> .
15. Україна увійшла до групи країн із високим індексом розвитку електронного урядування за міжнародною оцінкою ООН / Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України. – Режим доступу : <http://dknii.gov.ua/?q=node/2033> .
16. *Шаров Ю.* Удосконалення політики і процедур надання адміністративних послуг / Ю. Шаров, Д. Сухінін // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / [редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін.]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 4 (26). – С. 230–238.

Lys A. B. The challenges of public services of state and local authorities.

The issues of public services of state and local authorities have been observed and identified the areas of its improvement.

Key words: service, public administration, administrative service, public service, municipal service.

Надійшла до редколегії 20.11.2015 р.