

УДК 351.078–027.63: [32:005] (477)

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ СУЧАСНОГО СТАНУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

FOREIGN EXPERIENCE OF CIVIL SERVICES IN THE MODERN CONDITIONS OF PUBLIC MANAGEMENT IN UKRAINE

Бородіна Г. Г.,

кандидат історичних наук, доцент,
Відокремлений підрозділ «Миколаївська
філія Київського національного університету
культури і мистецтв» (Миколаїв, Україна), e-mail:
gborodina@ukr.net

Гаврилюк А. А.,

студентка магістратури, Київський
університет культури (Миколаїв, Україна),
e-mail: avelina.havryliuk95@gmail.com

Borodina H. H.,

Candidate of Historical Sciences, Associate
Professor of Separated Subdivision «Mykolaiv Branch
of Kyiv National University of Culture and Arts»
(Ukraine, Mykolaiv), e-mail: gborodina@ukr.net

Havryliuk A. A.,

master Student of Kyiv University
of Culture (Ukraine, Mykolaiv), e-mail:
avelina.havryliuk95@gmail.com

Метою статті є дослідження впровадження світової практики адміністративних послуг та електронного урядування в Україні. Використано такі методи дослідження, як аналіз, синтез, наукова абстракція (при уточненні категоріально понятійного апарату дослідження); порівняльний і статистичний аналіз, логічне узагальнення та групування (при оцінюванні ефективності застосування адміністративних послуг та електронного урядування в зарубіжних країнах та Україні).

У підсумку наголошено на важливості е-урядування в Україні, реорганізації кадрового складу центрів надання адміністративних послуг, проведення спеціальних навчальних курсів та семінарів з роботи зі спеціальним програмним забезпеченням для співробітників; залучення ІТ спеціалістів задля встановлення найновішого програмного забезпечення, що сприятиме прозорості надання якісних та оперативних електронних адміністративних послуг.

Ключові слова: публічне управління, державне управління, адміністративні послуги, суб'єкти адміністративних послуг, електронне урядування, органи державної влади, місцеве самоврядування.

The purpose of this article is research of introduction of world practice of administrative services and e-government in Ukraine. Research methods, which was used: analysis, synthesis, scientific abstraction (used in specification categorically conceptual apparatus of research), comparative and statistical analysis, logical generalization and grouping (used in efficiency evaluation of using administrative services and e-government in Ukraine and other countries).

As a result of research, importance of e-government in Ukraine was proven. Staff reorganization of administrative service centers, specialized training courses for work with a special software developer for staff, using the newest IT tech's for transparency of provision qualitative and operative administrative e-services.

Keywords: public management, state administration, administrative services, subjects of administrative services, electronic management, public authorities, local self-government.

На сьогодні питання адміністративних послуг набуває актуальності в умовах розбудови нової системи державного (публічного) управління. Серед одного з основних напрямів розвитку сучасної української держави визначено вдосконалення

механізму надання адміністративних послуг, забезпечення сприятливих умов для задоволення потреб населення в забезпеченні їх законних прав та інтересів. У зв'язку з цим, зростає потреба всебічного дослідження вищезгаданої категорії.

Наразі постає питання правильного розуміння сутності категорії «адміністративна послуга» чиновниками та споживачами послуг, а також закріплення класифікації послуг. Це зумовлено тим, що навіть фахівці іноді отождожують публічні, державні, адміністративні, муніципальні та соціальні послуги. Складність використання досліджуваної категорії полягає в тому, що одна послуга одночасно може належати до двох–трьох видів. Виділяються певні загальні ознаки для різних видів послуг. По–перше, суспільна значущість, що характеризує затребуваність послуги серед широкого кола громадян. По–друге, великий попит на здійснення відповідної діяльності з боку органу влади. По–третє, публічна влада закріплює їх на законодавчому рівні та повинна забезпечувати належне виконання.

Метою статті є дослідження впровадження світової практики адміністративних послуг та електронного урядування в Україні, за для забезпечення ефективності та якості надання адміністративних послуг.

Основним завданням статті є аналіз впровадження категорії адміністративна послуга та процесу становлення електронного урядування на прикладі зарубіжного досвіду, з метою його використання на вітчизняних теренах сьогодні.

Дослідженню питання адміністративних послуг та впровадження електронного урядування присвячують свої роботи дослідники таких галузей як державне управління, економічних та юридичних наук. Серед авторів, на роботи яких варто звернути увагу, можна виділити В. Авер'янова [1], В. Брижко [2], М. Воронова [3], Ю. Даньшину [4], Я. Михайлюк [6], М. Міхровську [7], І. Олійченко [9] та ін.

Адміністративна послуга як категорія сягає початком у дослідженнях розвинених демократичних країн. На меті є перебудова державної політики із бюрократизованої розпорядчої на більш сервісну, пристосовану до сучасного суспільства для зручності й полегшення у вирішенні конкретних завдань.

Характерне вживання слова «послуга» не передбачає обов'язкової платності, як це характерно для суто економічної діяльності. Навпаки, більшість сфер життєдіяльності суспільства супроводжуються безоплатними адміністративними послугами для всіх споживачів або значної їх частини, що можливо в випадку впровадження електронного урядування.

Розглядаючи думку В. Авер'янова щодо виокремлення категорії «адміністративні послуги», яке спрямоване на переосмислення характеру взаємин між органами публічного управління та споживачами послуг. Категорія «послуга» – являє собою реалізацію обов'язків влади перед своїми громадянами, яка має забезпечити умови

на належне виконання ними власних прав та інтересів. Це пов'язано з тим, що влада повинна не тільки вимагати виконання зобов'язань від громадян, а й сама має забезпечувати їх виконання перед громадянами, адже вона несе певну відповідальність, що передбачено процесом демократизації [1, с. 301].

Загалом, «адміністративна послуга» тлумачиться, як збірна та багатогранна послуга, що стосується великого кола питань у суспільному житті. Слід зазначити, що діюча нормативно-правова база більшості управлінських дій не визначає належність до адміністративних послуг, але вони можуть бути схожими з ними, тому що в своїй діяльності мають спільні ознаки, тим самим це визначає чітку приналежність наданої послуги до адміністративної. Однією з таких ознак, що дозволяють прирівняти послугу до адміністративної є чітка послідовність дій та процедур, що виконують органи публічного управління. До них належать такі: видання ліцензій, дозволів, паспортів та інших документів, процедура надання яких є типовою, усталеною, з прописаним алгоритмом дій, як того, хто подає звернення, так і того, хто отримує [8, с. 15–16].

У дослідженні на тему: «Надання адміністративних послуг в електронній формі у країнах Європейського Союзу та Україні: порівняльно-правовий аспект» Я. Михайлюк визначає адміністративні послуги частиною публічно-сервісної діяльності органів публічного управління, котра має процедурний характер та реалізується відповідно до визначених владних повноважень, а також у межах електронного урядування [6, с. 11–15]. Влучним вбачається акцент на сервісній природі адміністративних послуг, адже в офіційному тлумаченні цього бракує, хоча це має перебувати в центрі уваги.

М. Кунцевич виділяє підхід до категорії «адміністративна послуга», втілений у законодавчих традиціях демократично розвинених європейських держав. Відповідно до нього, адміністративна послуга визнається «заявним» видом діяльності органів публічного управління, який за своєю специфікою зіставляється проти так званих «втручальних» видів діяльності органу публічного управління (контрольні, виконавчі та інші суміжні види діяльності в межах публічного управління та регуляторної діяльності). Сама категорія «публічна служба» може охоплювати всі види діяльності органів публічного управління, які чиняться в інтересах держави (серед них можна назвати забезпечення державного суверенітету, послуги соціального чи культурного характеру тощо) [5, с. 37–38].

Спираючись на думку наукових праць Ю. Даньшиної, можемо стверджувати, що адміністративні послуги в будь-якому разі належать до публічних, проте можуть належати до державних послуг, а можуть належати до муніципальних. Тому на основі узагальнення теоретичних надбань виокремлюють такі характеристики адміністративних послуг:

- належить до публічних послуг;
- є результатом реалізації повноважень органу влади, за яким це законодавчо закріплено;
- має місце прийняття адміністративного акта індивідуального характеру або видання документів дозвільного характеру;
- провадження відбувається після звернення до відповідного органу влади фізичної чи юридичної особи;
- метою надання є забезпечення прав, свобод та особистих інтересів фізичних чи юридичних осіб [4, с. 3–4].

Зміст та специфіка функціонування механізму надання адміністративних послуг визначає існування великої кількості класифікацій.

За критерієм платності адміністративні послуги поділяють на платні та безоплатні. Платність та ціна визначається законом.

За порядком надання адміністративні послуги поділяються на:

- ті, які надаються безпосередньо суб'єктами;
- ті, які надаються центрами адміністративних послуг;
- ті, які надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

За суб'єктами надання серед адміністративних послуг виділяють державні та муніципальні. Проте варто зазначити, що приналежність послуги до сфери впливу державних чи самоврядних органів не є беззаперечною ознакою адміністративної послуги.

За адміністративно-територіальним поділом адміністративні послуги поділяють на:

- послуги центральних органів влади та їхніх територіальних підрозділів;
- послуги обласних та районних державних адміністрацій;
- послуги органів місцевого самоврядування.

За змістом адміністративної діяльності послуги можуть бути такими:

- видання дозволів;
- реєстрація з веденням реєстрів;
- легалізація актів, нострифікація та верифікація;
- соціальна допомога.

За суб'єктом їх отримання адміністративні послуги можуть бути спрямовані на задоволення потреб:

- фізичних осіб;
- юридичних осіб та індивідуальних підприємців;
- фізичних та юридичних осіб;
- іноземних громадян.

За обов'язковістю одержання суб'єктом адміністративні послуги поділяються на обов'язкові та добровільні [4, с. 1–4].

Якщо говорити про першоджерело процесу надання адміністративних послуг, то саме заява виступає у такій ролі. Заява фізичної або юридичної особи є обов'язковим елементом та формулює те, що саме необхідно особі, до яких пунктів чинного законодавства вона звертається. Варто зауважити, що не кожна заява чи звернення має стати поштовхом до надання адміністративної

послуги, оскільки заява може не торкатися прав та законних інтересів конкретної особи, а носити скоріш рекомендаційний характер.

В умовах стрімкого розвитку інформаційних технологій, постійних трансформаційних перетворень в діяльності органів публічного управління та їх взаємодії з користувачами адміністративних послуг і власними співробітниками електронне урядування є одним з визначальних факторів розвитку інформаційного суспільства та необхідним кроком на шляху до побудови демократичного суспільства.

З метою використання позитивного зарубіжного досвіду задля підвищення якості, оперативності та ефективності становлення е-урядування в Україні, слід визначити особливості впровадження та функціонування електронного урядування за кордоном.

Останні кризові явища в економіці країни стали своєрідним каталізатором, що надали можливість остаточно переконатися у недостатній ефективності діяльності органів публічного управління в ході здійснення їх поточної діяльності. Очевидно, що для створення нових, більш зручних методів доступу до інформації та адміністративних послуг необхідним є застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій.

Одним із таких інструментів розвитку інформаційного суспільства, ефективність якого підтверджується позитивним досвідом США та країн ЄС, є електронне урядування як особлива форма організації публічного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів публічного управління (органів державної влади та органів місцевого самоврядування) в ході надання адміністративних послуг людині та громадянину, суспільству, державі та бізнесу.

Такий спосіб організації публічного управління дозволяє громадянам, юридичним особам та неурядовим організаціям звертатися до органів державної влади та місцевого самоврядування дистанційно, в режимі реального часу, що суттєво спрощує процес комунікації суб'єктів та об'єктів публічного управління шляхом використання глобальної та локальних інформаційних мереж, що забезпечує відносну доступність та оперативність спілкування органів державної влади з користувачами адміністративних послуг [7, с. 298].

В органах публічного управління України на сьогоднішній день впроваджена значна кількість комплексних інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем, в тому числі державних реєстрів, систем відомчого електронного документообігу, автоматизації типової діяльності та систем підтримки прийняття управлінських рішень, які несумісні між собою, використовують різні технології, стандарти та формати діяльності. Так прикладом подібної неорганізованості є неузгодженість структурної побудови веб-порталів органів судової влади, виконавчої та законодавчої влади, які на перший погляд мають абсолютно різну побудову, працюють

з використанням різних систем управління контентом, при чому кожен веб-портал має власні унікальні можливості та функції [2, с. 186].

Однією з поточних проблем здійснення публічного управління в Україні варто виділити непрозорість та високий рівень корумпованості органів державної влади та місцевого самоврядування, низький рівень довіри громадян до інститутів та посадовців органів публічного управління, а також централізацію повноважень щодо розробки та реалізації державної політики у сфері інформатизації.

Так, міжнародний досвід провідних країн світу вказує на те, що технології електронного урядування сприяють покращенню ефективності та якості адміністративних послуг, зниженню корупції, зменшенню адміністративного тягара, що покладається на громадян та бізнес-структури, а також посиленню демократії та конкурентоспроможності.

Отже, в ході становлення е-урядування важливу роль відіграє людський фактор, тому що впровадження електронного урядування спрямоване також на мінімізацію можливостей вчинення корупційних діянь посадовими та службовими особами органів публічного управління, що надають відповідні адміністративні послуги.

Тому, широке впровадження е-урядування в Україні варто розпочати з реорганізації кадрового складу центрів надання адміністративних послуг, проведення спеціальних навчальних курсів та семінарів з роботи зі спеціальним програмним забезпеченням для співробітників; залучення ІТ спеціалістів задля встановлення найновішого програмного забезпечення, що сприятиме прозорості надання якісних та оперативних електронних адміністративних послуг; технічного та нормативного забезпечення функціонування електронно-цифрового підпису за допомогою спеціальних іd – карток, впровадження яких нині триває в Україні.

Список використаних джерел

1. Авер'янов, В., 2004. 'Адміністративне право України. Академічний курс: підручник', Київ: *Видавництво «Юридична думка»*, 584 с.
2. Брижко, ВМ., 2007. 'Е-боротьба в інформаційних війнах та інформаційне право', Київ: *НДЦПІ АПРН України*, 233 с.
3. Воронов, М., 2012. 'Адміністративно-правові аспекти досліджень публічних послуг та їх класифікації', *Юридичний журнал: аналітичні матеріали. Коментарі. Судова практика*, №10, с.62–70.
4. Даньшина, Ю., 2011. 'Теоретичні засади надання адміністративних послуг в Україні', *Державне управління та місцеве самоврядування: збірник наукових праць*, №3 (10). [online] Доступно: URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/201103\(10\)](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/201103(10)), Назва з титулу екрана, Дата перегляду: 18.11.2018.
5. Кунцевич, М., 2014. 'Правова природа адміністративних послуг: теоретичний і практичний аспект', *Правовий вісник Української академії банківської справи*, №1 (10), с.36–40.
6. Михайлюк, Я. 'Надання адміністративних послуг в електронній формі у країнах Європейського Союзу та України: порівняльно-правовий аспект'. [online] Доступно: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis.64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/urykr_2016_1-2_4.pdf, Назва з титулу екрана, Дата перегляду: 11.11.2018.

7. Міхровська, МС. Черноус, АГ., 2016. 'Деякі аспекти впровадження електронного урядування в Україні на прикладі досвіду зарубіжних країн', *Право і суспільство*, №2 (2), с.122–127. [online] Доступно: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2016_2\(2\)_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2016_2(2)_24), Назва з титулу екрана, Дата перегляду: 26.11.2018.

8. Міхровська, МС., 2012. 'Розвиток електронного урядування як пріоритетне завдання становлення публічної адміністрації в Україні', *Учёные записки Таврического нац. ун-та им. В. Вернадского. Сер.: «Юрид. Науки»*, №1, с.298–304. [online] Доступно: http://science.crimea.edu/zapiski/2012/law/25_1law/045_mix_r.pdf, Назва з титулу екрана, Дата перегляду: 19.11.2018.

9. 'Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги»», 2013, *Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; за заг. ред. В. Тимощука*, Київ: ФОРМ Москаленко О. М., 392 с.

10. Олійченко, ІМ. Дітковська, МЮ., 2014. 'Шляхи удосконалення процесу управління в органах місцевого самоврядування', *Вісник Чернівецького державного технологічного університету. Серія: Економічні науки*, №1, с.275–281. [online] Доступно: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ucndtue_2014_1_42.pdf, Назва з титулу екрана, Дата перегляду: 13.11.2018.

11. 'Про звернення громадян: Закон України [станом на 11.10.2018 р.]'. [online] Доступно: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> Назва з титулу екрана, Дата перегляду: 25.11.2018.

References

1. Aver'janov, V., 2004. 'Administrativne pravo Ukrai'ny. Akademichnyj kurs: pidruchnyk (Administrative Law of Ukraine. Academic course: tutorial)', Kyi'v: *Iydavnyctvo «Jurydychna dumka»*, 584 s.

2. Bryzhko, VM., 2007. 'E–borot'ba v informacijnyh vijnah ta informacijne pravo (E–wrestling in the informational media and information)', Kyi'v: *NDCPI APRN Ukrai'ny*, 233 s.

3. Voronov, M., 2012. 'Administrativno–pravovi aspekty doslidzhen' publicznyh poslug ta i'h klasyfikacii' (Adequate access to research on public services and their classification)', *Jurydychnyj zhurnal: analitychni materialy. Komentari. Sudova praktyka*, №10, s.62–70.

4. Dan'shyna, Ju., 2011. 'Teoretychni zasady nadannja administrativnyh poslug v Ukrai'ni (Theoreticians of the modernization of services in Ukraine)', *Derzhavne upravlinnja ta misceve samovrjaduvannja: zbirnyk naukovykh prac'*, №3 (10). [online] Dostupno: URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnistvo/2011/2011_03\(10\)](http://www.dridu.dp.ua/vidavnistvo/2011/2011_03(10)), Nazva z tytułu екрана, Дата перегляду: 18.11.2018.

5. Kuncsevych, M., 2014. 'Pravova pryroda administrativnyh poslug: teoretychnyj i praktychnyj aspekt (Legal nature of administrative services: theoretical and practical aspects)', *Pravovyy visnyk Ukrai'ns'koi akademii bankivs'koi spravy*, №1 (10), s.36–40.

6. Myhajljuk, Ja. 'Nadannja administrativnyh poslug v elektronnij formi u krajinah Jevropejs'kogo Sojuzu ta Ukrai'ni: porivnjal'no–pravovyy aspekt (Provision of administrative services in electronic form in the countries of the European Union and Ukraine: a comparative legal aspect)'. [online] Dostupno: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21C OM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/urykr_2016_1-2_4.pdf, Nazva z tytułu екрана, Дата перегляду: 11.11.2018.

7. Mihrovs'ka, MS. Chornous, AG., 2016. 'Dejaki aspekty vprovadzhenja elektronnoho urjaduvannja v Ukrai'ni na prykladi dosvidu zarubiznyh krajin (Some aspects of implementing e-government in Ukraine on the example of the experience of foreign countries)', *Pravo i suspil'stvo*, №2 (2), s.122–127. [online] Dostupno: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2016_2\(2\)_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2016_2(2)_24), Nazva z tytułu екрана, Дата перегляду: 26.11.2018.

8. Mihrovs'ka, MS., 2012. 'Rozvytok elektronnoho urjaduvannja jak pryoritetne zavdannja stanovlennja publichnoi administracii' v Ukrai'ni (The development of e-governance as a priority development of the establishment of a public subsidy in Ukraine)', *Uchjonye zapiski Tavricheskogo nac. un-ta im. V. Vernadskogo. Ser.: «Jurid. Nauki»*, №1, s.298–304. [online] Dostupno: http://science.crimea.edu/zapiski/2012/law/25_1law/045_mix_r.pdf, Nazva z tytułu екрана, Дата перегляду: 19.11.2018.

9. 'Naukovo–praktychnyj komentar do Zakonu Ukrainy «Pro administrativni poslugy» (Scientific and Practical Commentary to the Law of Ukraine «On Administrative Services»)', 2013, *Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; за заг. ред. В. Тимощука*, Київ: ФОРМ Москаленко О. М., 392 с.

10. Olijchenko, IM. Ditkovs'ka, MJu., 2014. 'Shljahy udoskonalennja procesu upravlinnja v organah miscevoho samovrjaduvannja (Ways to improve the governance process in local government)', *Visnyk Chernigivs'kogo derzhavnogo tehnologichnogo universytetu. Serija: Ekonomichni nauky*, №1, s.275–281. [online] Dostupno: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ucndtue_2014_1_42.pdf, Nazva z tytułu екрана, Дата перегляду: 13.11.2018.

11. 'Pro zvernennja gromadjan: Zakon Ukrai'ny [stanom na 11.10.2018 r.] (On Citizens' Appeal: The Law of Ukraine [as of 11.10.2018])'. [online] Dostupno: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> Nazva z tytułu екрана, Дата перегляду: 25.11.2018.

* * *