

**Капуловський А.В.,**

*аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції*

*та управління національною безпекою*

*Національної академії державного управління при Президентові України,*

*головний спеціаліст Шевченківського РУЮ у м. Києві*

## **ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМУ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

*У статті розкрито етапи розвитку механізму надання державних послуг в найрозвинутіших державах світу та проблеми, які виникали при проходженні таких етапів. Зроблено порівняння сучасного етапу розвитку механізму надання державних послуг в Україні з попередньо зазначеними етапами розвитку передових держав. Здійснено спробу прогнозування перспектив подальшого розвитку зазначених послуг в Україні.*

**Ключові слова:** державні послуги, євроінтеграція, органи державної влади, права людини, реформа.

## **FUTURE DEVELOPMENT MECHANISM OF PROVIDING PUBLIC SERVICES IN UKRAINE ON THE WAY TO INTEGRATION**

*The article describes the stages of development of the mechanism of public services in the most developed countries of the world and the problems that arose during the passage of these stages. Make comparisons of contemporary development mechanism providing public services in Ukraine with a pre-specified stages of advanced countries. An attempt forecasting future development of these services in Ukraine.*

**Keywords:** government services, European integration, public authorities, human rights reform.

**Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** На шляху до становлення України як демократично-розвинутої держави визначальним критерієм ефективності діяльності органів державної влади визначається задоволення потреб громадян в отриманні якісних державних послуг.

Від якості (прозорості, ефективності) державних послуг, що надаються органами державної влади населенню залежить, зокрема, уявлення громадськості про державну службу, способи взаємодії державних службовці із громадськістю, способи організації державної служби. Зміна якості надання державних послуг прямо відразу ж відображається в їх уявленні та, відповідно, подальшій поведінці.

Аналіз сучасних механізмів надання державних послуг населенню на регіональному рівні, з метою підвищення довіри населення України до діяльності органів державної влади, а також зменшення соціальної напруженості в державі має велике теоретичне і практичне значення. Надані державні послуги, їх кількість та якість, задоволеність громадян, дозволяють давати конкретну оцінку діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Проте, реалії сучасного стану державних послуг в Україні свідчать про те, що існуюча практика надання таких послуг з погляду зручності та корисності для громадян має багато вад як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Звісно, подальший розвиток нашої держави є неможливим без усунення зазначених вад, в такій важливій для людини сфері як державні послуги. Тому, суттєвою умовою формування демократичної європейської держави повинно бути реформування системи державного управління та державної служби у відповідній сфері, удосконалення процесу реалізації покладених на них обов'язків з надання державних послуг.

При цьому, за умови здійснення вказаного реформування необхідним є правильне визначення загальних принципів формування системи надання державних послуг, які будуть в подальшому орієнтирами для становлення такої системи та знайдуть своє вираження в практичній діяльності державного апарату.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Парадоксальним є факт, що спеціальних монографічних вивчень з вказаних питань дуже мало, розроблення вищезазначеної проблематики далеке від бажаного. Відносно малочислені роботи, в яких наданий строго сфокусований погляд на проблему здійснення громадянських прав і виконання громадянських обов'язків. Головним чином спеціалісти звертають увагу на традиційні питання (безумовно, актуальні) – про межі реалізації прав, громадянських правовідносин, зловживання правом, можливої додаткової (факультативної стадії) реалізації громадянського права, про захист суб'єктивного громадянського права.

В рамках дисертаційних робіт питання здійснення громадянських прав і виконання обов'язків з різних позицій розглядалися Грибановим В.П. (1970 рік), Цукерманом М.І. (1968 рік), Максименко С.Т. (1970), Комісаровою Е.Г. (2002 рік), Борзило Е.Ю. (2005), Дмитриком Н.А. (2007 рік).

Щодо дослідження такого поняття як “адміністративна послуга”, то воно і досі залишається недостатньо дослідженим і дискусійним в юридичній науці. На важливість дослідження адміністративних послуг наголошують у своїх працях такі провідні вчені адміністративісти, як В. Авер'янов, К. Афанасьєв, І. Голосніченко, В. Кампо, С. Ківалов, І. Коліушко, Т. Коломоєць, Р. Куйбіда, М. Тищенко, О. Кузьменко, Н. Нижник та ін.

**Формування цілей (мети) статті.** Метою статті є здійснення аналізу й порівняння сучасного стану надання державних послуг в Україні й закордоном та вироблення пропозицій для подальшого удосконалення вітчизняної системи такого роду послуг.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Україна як є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава зробила перші кроки на шляху до зближення з європейськими співтовариствами ще в 1994 році підписавши головний нормативний документ, що становить основу сучасної співпраці України з Європейським союзом – Угоду про партнерство та співробітництво між Європейськими співтовариствами і Україною.

Синхронна ратифікація Верховною Радою України та Європейським Парламентом 16 вересня 2014 року Угоди про асоціацію між Україною та

Європейським Союзом, яка за своєю суттю є найвпливовішим міжнародно-правовим документом за всю історію України та найбільшим міжнародним договором з третьою країною, коли-небудь укладеним Європейським Союзом, є фундаментом якісно нового формату відносин між Україною та Європейським Союзом на принципах “політичної асоціації та економічної інтеграції”. Зазначена угода слугує стратегічним орієнтиром системних соціально-економічних реформ в Україні. Подальші результати інтеграції України до європейських співтовариств безпосередньо залежить від ефективного механізму конституційно-правового забезпечення, відповідного напряму правової політики не тільки в зовнішньодержавному, а й внутрішньодержавному правопорядку. Зокрема, визначальним на шляху до становлення України як демократично-розвинутої держави є ефективність діяльності органів державної влади, критерієм якої повинен стати рівень задоволення потреб громадян в отриманні якісних державних послуг.

Слід відмітити, що в усьому світі влада все більш зосереджує увагу на сприянні соціальному та економічному розвитку через надання якісних послуг населенню, в тому числі адміністративних. Що ж стосується України, то ефективність надання послуг громадянам на місцях, саме там, де населення безпосередньо контактує з державним апаратом (їх посадовими особами) та з органами місцевого самоврядування, усе ще залишається низькою. Внаслідок цього, падає довіра до державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування з боку громадськості, що, у свою чергу, підриває авторитет державної влади взагалі.

Попри це, реалії сучасного стану надання публічних послуг в Україні свідчать про те, що існуюча практика надання таких послуг з погляду зручності та корисності для громадян має багато вад як об’єктивного, так і суб’єктивного характеру. Характерно, також, що окремі вади, які мають місце в системі надання державних послуг, ще й закріплені на законодавчому рівні. Зокрема, органи державної влади та створенні ними спеціальні центри територіально розпорошені, що вимагає від громадян певних зусиль, а в деяких випадках і фінансових ресурсів на їх відвідування. Непоодиноким є й випадки суперечливого правового регулювання, що призводить до затягування строків вирішення окремих питань.

Крім того, мають місце й інші вади в системі надання державних послуг громадянам, а саме:

- у більшості органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування відсутня інформація про види та порядок отримання тих чи інших публічних послуг;

- строки, які встановлюються для надання окремих видів послуг (наприклад, реєстрація громадської організації, присвоєння юридичній особі статусу неприбуткової та ін.) є необґрунтовано тривалими, а в ряді випадків вони взагалі порушуються;

- у більшості владних установ встановлені обмеження щодо днів та годин прийому громадян;

- не завжди враховується зручність отримання публічних послуг громадянами з точки зору розташування державних установ, розміру приміщень та ін.;

- мають місце випадки, коли державні службовці вимагають від громадян документи, які не передбачені законодавством, або вказують на необхідність обов'язкового нотаріально посвідченого копій документів, навіть у тих випадках, коли це не потрібно або відмовляють у прийнятті документів з причин своєї некомпетентності;

- деякі державні установи примушують громадян, які звернулися за тими чи іншими державними послугами, до отримання супутніх платних послуг, наприклад, консультування, ксерокопіювання, сплата благодійних внесків та ін. При цьому, головною проблемою у наданні зазначених послуг як на центральному, так місцевому рівні є брак фінансових ресурсів для їх отримання, а також відсутність соціальної інфраструктури.

Позитивне вирішення зазначеної проблеми, зміни в системі управління державою та окремою територією відкривають широкі можливості для задоволення життєвих потреб та інтересів громадян, забезпечать високий рівень якості та структуру споживання матеріальних, соціальних, культурних благ, бо саме вони відповідають природі й призначенню людини і створюють оптимальні умови для її самореалізації. Надані державні послуги, їх кількість та якість, задоволеність громадян, дозволяють давати конкретну оцінку діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Між тим існуюча система надання державних послуг не завжди чітко розмежовує відповідальність за надання неякісних послуг населенню між різними рівнями публічної влади, не забезпечує своєчасне надання таких послуг, їх відкритість, прозорість та ін. Така ситуація визначає необхідність удосконалення механізмів надання адміністративних послуг населенню, спираючись на теоретичні напрацювання й європейський досвід та забезпечення реалізації цілей адміністративної реформи.

Відповідно до результатів попередніх аналізів з зазначеної тематики, державні послуги, які надаються органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також створеними ними установами з надання такого роду послуг, мають свої особливості та суттєво відрізняються від інших. Головним чином, особливості пояснюються специфікою функцій, завдань та повноваженнями органів влади.

За умови здійснення реформування системи державного управління та державної служби у зв'язку з адміністративною реформою необхідним є правильне визначення загальних принципів формування системи надання державних послуг, які будуть в подальшому орієнтирами для становлення такої системи та знайдуть своє вираження в практичній діяльності державного апарату. Визначення загальних принципів надання публічних послуг є одним із ключових елементів у процесі створення ефективної системи державного управління. Вказані принципи повинні відповідати цілям і задачам стратегії реформування державного сектора. Для прикладу, у Великобританії проведення реформ у сфері надання державних послуг розпочалося з розробки стратегії

модернізації державного і муніципального управління. Ідеологія цієї стратегії полягала в забезпеченні більшої відкритості державного сектора для споживачів і передбачає підвищення якості і доступності таких послуг для населення. Так, в основу стратегії були покладені наступні принципи:

- розробка і впровадження загальнонаціональних стандартів;
- розширення повноважень органів виконавчої влади на місцевому рівні, на якому безпосередньо здійснюється надання послуг;
- клієнт-орієнтована концепція надання послуг (з урахуванням специфічних особливостей і потреб споживачів);
- можливість вибору для споживача місця одержання і постачальника послуг, що веде до підвищення якості послуг.

Тобто, досягнення бажаних результатів у процесі реформування державного сектора значною мірою визначається правильною постановкою задач і вибором відповідних цим задачам принципів. Так, в кінці 90-их років британський уряд опублікував програму “Modemising Government”, реалізація якої передбачає застосування системи створення та моніторингу надання публічних послуг. Одним з елементів системи організації управлінських послуг, наприклад для місцевого самоврядування, є система Best Value (“Найкращі цінності”), яка запроваджується в життя з 2000 року, Основним завданням цієї системи є обов’язок надання послуг згідно зі стандартами, які включають як вартість, так і їх якість за допомогою найбільш ефективних, економічних та продуктивних засобів. Ключовою частиною системи є визначення точних показників виконання та цілей для конкретних місцевих послуг.

Поряд з цим, ініціативи щодо поліпшення якості державних послуг висувуються й урядами країн Організації економічного співробітництва і розвитку, зокрема Австрії, Бельгії, Греції, Данії, Ірландії, Ісландії, Іспанії, Італії, Канади, Люксембургу, Нідерландів, Німеччини, Норвегії, Португалії, США, Франції, Швеції, Швейцарії, Туреччини, Японії, Фінляндії, Австралії, Нової Зеландії, Мексики, Чеської Республіки. В цих країнах існує думка, що поліпшення якості послуг змінює уявлення громадськості про державну службу, спосіб взаємодії державних службовців з громадськістю, спосіб організації державної служби.

Майже всі країни – члени Організації економічного співробітництва і розвитку проводять значну роботу в даному напрямі. В деяких країнах були розроблені спеціальні документи, які містять конкретні та найбільш помітні ініціативи чи пропозиції реформ в якості послуг. До них належать: Хартія прав споживачів державних послуг (Бельгія, 1992); Хартія прав громадян (Великобританія, 1992); Нагляд за дотриманням якості (Іспанія, 1992); Ініціатива стандартів якості (Канада, 1992); Хартія дотримання якості при наданні державних послуг (Португалія, 1993); Хартія державних послуг (Франція, 1992) [1, 216].

Зосередження уваги на якості послуг – складова загального спрямування реформ державного управління, що проводяться країнами – членами Організації економічного співробітництва і розвитку, основна мета яких

полягає у поліпшенні реагування організацій державного сектора на потреби громадськості, зокрема шляхом акцентування на кінцевих результатах їх діяльності.

Якість у контексті надання послуг складається з кількох компонентів, що відбивають цінності надання послуг і як складову цього – зв'язок між постачальником та клієнтом. Так, у публікації Служби державного управління Організації економічного співробітництва і розвитку 1987 року “Управління як надання послуг: громадськість як клієнт” визначаються наступні компоненти надання послуг як процесу реагування на потреби громадськості: відкритість, залучення клієнтів, задоволення потреб клієнтів, доступність.

Викладені вище компоненти залишаються в силі, хоча для сучасного етапу реформи системи державного управління в Україні їх можна сформулювати таким чином:

- клієнтів залучають до участі в прийнятті рішень або з ними консультуються щодо того, який рівень та вид послуг слід надавати;
- їх інформують про рівень та вид послуг, які надаватимуться; вони мають підстави очікувати одержання цього рівня послуг;
- вони мають право на подання скарги й отримання відшкодування, як що не забезпечується надання належного рівня послуг;
- служби з надання послуг повинні визначити завдання щодо дотримання якості послуг і звітуватися на їх підставі про результати виконаної роботи [1, с. 219].

Зазначене розуміння відкритості та підзвітності узгоджується із загальними реформами управління в державному секторі, які підтримуються країнами – членами Організації економічного співробітництва і розвитку. На шляху до Європейського союзу, сучасними тенденціями функціонування світового співтовариства поставлено ряд нових завдань перед Українською Державою, які наразі потребують перегляду ролі державних інституцій у механізмі задоволення економічних, соціальних, духовних потреб українського суспільства. Усвідомлення такої потреби знайшло своє відображення в Конституції України, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність є найвищими соціальними цінностями. Права і свободи людини визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

У даному контексті одним з нагальних завдань виступає запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності із забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг [2]. Для цього необхідні радикальні зміни у відносинах між владою та громадянами.

Так, велике значення для активізації реформаційних процесів в управлінській діяльності та змін у моделі взаємовідносин держава – особистість відіграла IV національна науково-теоретична конференція, що відбулася 25 жовтня 2014 року в містах Сімферополь й Ялта. Зазначений захід мав особливе значення, адже його метою стало обговорення проблем, що накопичились у результаті здійснюваних в Україні перетворень, аналіз теоретичних підвалин і практичних наслідків реалізації реформи

адміністративного права, розгляд теоретичних і практичних питань поглиблення адміністративної реформи та удосконалення нормативно-правового забезпечення її розвитку, обмін думками щодо концептуального змісту проектів найважливіших актів адміністративного законодавства, що підготовлені для розгляду Верховною Радою України

Подальше системне вдосконалення діяльності органів державної влади в Україні можливо шляхом приведення їх систем управління відповідно до міжнародно-визнаних моделей, закладених у стандартах ISO серії 9001, у принципах загального управління якістю (далі – TQM) та в моделях досконалості. Серед методів підвищення ефективності надання державних послуг найвідомішою є система управління якістю (далі – СУЯ) на основі стандарту ISO серії 9001: 2001. Запровадження СУЯ в роботу органів влади передбачає визначення споживачів та переліку послуг, що їм надаються, вивчення очікувань споживачів щодо якості послуг, прийняття та документальне оформлення зобов'язань органу влади перед споживачами щодо якості послуг (стандарти якості послуг), інформування споживачів (у тому числі потенційних) про зобов'язання щодо якості послуг, відстеження відповідності наданих споживачам послуг прийнятним зобов'язанням щодо їх якості; реєстрацію фактів невідповідності наданих послуг прийнятним зобов'язанням (включаючи скарги споживачів) із вжиттям заходів з їх усунення і, нарешті, оцінювання задоволеності споживачів якістю отриманих послуг. Варто відзначити, що в більшості країн Європейського союзу стандарти публічних послуг функціонують вже давно, а в Україні цей процес тільки починається. Тривала відсутність типових стандартів надання державних послуг для державних органів влади є певним бар'єром для подальшої роботи в сфері підвищення якості публічних послуг.

В Україні, останнім часом, прослідковуються позитивні зрушення в питаннях надання органами державної влади та створеними ними центрами саме адміністративних послуг. Так, реформування системи надання адміністративних послуг в Україні, знаходило свій початок ще з розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90 “Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади” [3] та від 27 червня 2007 року № 494 “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади” [4]. Після затвердження Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, питання надання адміністративних послуг стало одним з першочергових в діяльності Президента України й Уряду. Починаючи з 2009 року, Президентом України та Кабінетом Міністрів України активно вживаються численні заходи спрямовані на врегулювання порядку та умов надання адміністративних послуг органами державної влади. З цією метою видається ряд указів.

Попри це, тривалий час процедуру надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в межах делегованих їм органами виконавчої влади повноважень, підприємствами,

установами та організаціями, на які згідно з нормативно-правовими актами покладено повноваження надавати адміністративні послуги було визначено лише Тимчасовим порядком надання адміністративних послуг, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 737, визначає [5].

На даний час, в наслідок низки реформаційних заходів було прийнято Закон України “Про адміністративні послуг” [6], яким визначено правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг. Отже, упровадження СУЯ в органах державної влади є одним з ефективних засобів підвищення результативності їх діяльності.

**Висновки і перспективи подальших розвідок.** Таким чином, в Україні вбачається нагальна потреба в розробленні й офіційному затвердженні саме такої клієнтоорієнтованої типології державних послуг, в тому числі й адміністративних, яка врахує пріоритети соціального розвитку та практичних надбань розвинутих демократичних країн Європи.

Для покращення якості надання державних послуг можуть бути запропоновані такі заходи, як: встановлення чіткої номенклатури послуг, які дійсно є важливими для споживачів; вдосконалення нормативно-правової бази в сфері надання послуг; створення для суб’єктів надання послуг таких же умов які мають місце в приватному секторі економіки (оплата праці, винагорода за досягнуті показники роботи та ін.); розроблення стандартів надання послуг з боку органів державної влади та місцевого самоврядування; встановлення більш широких меж часу для прийому громадян в органах влади; розроблення чіткого переліку публічних послуг, в якому зазначалися позиції їх вартості або безоплатності; забезпечення доступ споживачів послуг до інформації щодо їх наявності та умов надання.

При цьому, подальша робота в сфері надання публічних послуг має здійснюватися з урахуванням думки населення, шляхом періодичного проведення соціологічних досліджень щодо визначення потреб споживачів та рівня їх задоволеності наданими послугами з боку органів влади, а також забезпечення споживачів публічних послуг правом вибору способу їх отримання, запровадження механізму дієвого реагування органів влади на скарги споживачів державних послуг.

### **Список використаної літератури**

1. Колпаков В.К. Адміністративне право. К.: Юрінком Інтер. – 1999.
2. Про заходи щодо запровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 // Офіційний вісник України. - 1999. - № 21. - Ст. 943.
3. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження від 15 лютого 2006 року № 90-р/ Кабінет Міністрів України. – Офіц. вид. – Офіційний вісник України – 2006 – № 7 – ст. 376.



4. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження від 27 червня 2007 року № 494-р/ Кабінет Міністрів України. – Офіц. вид. – Урядовий кур'єр – 2007 - № 126.

5. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: постанова від 17 липня 2009 року № 737/ Кабінет Міністрів України. – Офіц. вид. – Офіційний вісник України, 2009, № 54, ст. 1871.

6. Про адміністративні послуги: закон від 6 вересня 2012 року № 5203-VI/ Верховна Рада України. – Офіц. вид. – Офіційний вісник України – 2012 - № 76 – ст. 3067.

7. Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” / Верховна Рада України.- Офіційний вісник України, 2000 р., № 44, стор. 1, стаття 1876, код акту 17042/2000.

8. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні: Указ Президента України від 20 лют. 2006 р. № 140/2006 // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

9. *Балашов А.М.* Державні організації як складова механізму держави: навч. посіб. / А. М. Балашов та ін. ; за заг. ред. П. І. Надолішнього. - Одеса, 2005. - 200 с.

10. *Долечек В.* Управлінські послуги як новий вид державних послуг / В. Долечек // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції : матеріали наук.-практ. конф. / за заг. ред В.І. Лугового, В.М. Князева. - К. : Вид-во НАДУ, 2003. - Т. 1. - С. 259-260.

