

Механізми державного управління

УДК 352/354

**Коврига О. С.**

к.держ.упр., доцент, доцент кафедри публічного  
управління та адміністрування

Таврійського національного університету імені В.І.Вернадського

## **СПЕЦИФІКА РОЗВИТКУ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ**

*У статті розглянуто та проаналізовано розвиток та функціонування інституту публічних послуг як умови вдосконалення функціонування органів виконавчої влади. Теоретично обґрунтовано і розроблено науково-практичні рекомендації щодо вдосконалення шляхів реалізації напрямів розвитку публічних послуг в сфері державного управління.*

**Ключові слова:** публічні послуги, публічна влада, державне управління, система державного управління, органи виконавчої влади, органи публічної влади, центр надання адміністративних послуг.

**Постановка проблеми.** Урегулювання проблеми визначення ціннісної орієнтації інституту публічних послуг протягом чергового етапу його становлення (що зумовлено прийняттям нових галузевих нормативно-правових актів та початком функціонування Єдиного державного реєстру адміністративних послуг в Україні) надає особливої актуальності визнанню і збереженню прав та свобод людини, що може бути досягнуто лише завдяки якісному забезпеченню доступних сервісно-публічних послуг. Наразі особливої уваги потребують забезпечення реального функціонування нормативно-правових актів у сфері надання адміністративних послуг та

подальша розробка останніх (із урахуванням специфіки органів виконавчої влади, що надають адміністративні послуги).

Надання сервісно-публічних послуг органами виконавчої влади потребує подальшого вивчення, навіть незважаючи на те, що наразі вже зроблено рішучі кроки на шляху до побудови ефективної моделі публічних послуг. Сьогодні всебічне забезпечення прав та свобод людини під час надання публічних послуг органами виконавчої влади України є найактуальнішим питанням, яке постає під час вирішення важливих правових завдань у рамках різних галузей права.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На сучасному етапі більшість учених дає стверджувальну відповідь на запитання, чи можуть сервісно-публічні послуги органів виконавчої влади вважатися окремим інститутом, хоча раніше серед них точилася гостра полеміка з цього приводу.

Розвиток інституту публічних послуг, механізмів та інструментів щодо їх надання є актуальною науковою та практичною проблемою для країн світу, зокрема для України, яка спрямовується до змішаної формації та солідаристичної цивілізації. Дослідженню питань, пов'язаних із еволюцією управління в публічній сфері, присвячена ціла низка праць вчених – В. Авер'янова, В. Бесчастного, І. Венедиктової, Ю. Даньшиної, С. Дембицької, Т. Коломоєць, М. Білинської, С. Серьогіна, Д. Сухініна, Ю. Тихомирова та інших.

Однак питання щодо запровадження сучасних цивілізаційних засад урядування в сфері надання публічних послуг залишається малодослідженим. Тож, визначення особливостей розвитку та функціонування інституту публічних послуг як умови вдосконалення функціонування органів виконавчої влади стає все більш актуальним.

**Постановка завдання.** Специфіка розвитку та функціонування інституту публічних послуг як умови вдосконалення функціонування органів виконавчої влади.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Природа змін полягає в тому, щоб місце домінуючої в минулому ідеології «панування» держави над людиною посіла програма «служіння» держави інтересам людини. Введення в правовий обіг поняття «адміністративні послуги» спрямоване не так на впровадження окремого виду адміністративно-правових відносин між людиною і державою, як на переосмислення взаємовідносин між державними органами і громадянами, бо сутність цього поняття полягає у «службі держави інтересам людини», до того ж основним у цьому контексті виступає принцип верховенства права [3, с.119].

Створення зручних і доступних умов для отримання приватними особами та суб'єктами господарювання публічних послуг є одним з головних завдань, що має вирішуватися органами державної влади та місцевого самоврядування. Адже саме за якістю цих послуг кожен громадянин оцінює турботу держави про нього та рівень поваги до прав і гідності громадянина.

За даними соціологічних опитувань, суб'єкти (фізичні або юридичні особи), які відповідно до ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» [9] звертаються до спеціалізованих центрів по такі послуги, задоволені високою якістю обслуговування та професіоналізмом працівників цих установ. Рівень використання сучасних інформаційних технологій у сфері надання публічних послуг залишається недостатнім. З цієї причини актуальності набуває включення до механізму надання публічних послуг інформаційно-комунікаційної складової, котра давала б суб'єкту звернення змогу отримувати необхідний пакет послуг у режимі on-line [1, с.3].

Наразі в центри адміністративних послуг нашої держави громадяни звертаються по надання більш як 200 видів різноманітних послуг [12]. Ураховуючи даний показник, можна виокремити проблему необґрунтованого перевищення кількості сервісно-публічних послуг, котрі повинні надаватися органами виконавчої влади [8,с. 30]. Відтак доцільним вбачається, по-перше, проведення аналізу всіх існуючих публічних послуг, а, по-друге, –

об'єднання тотожних за змістом сервісно-публічних послуг. Можна припустити, що це сприятиме скороченню їхньої кількості вдвічі.

Хоча наразі спостерігається зростання популярності застосування інформаційних технологій у сфері надання публічних послуг органами виконавчої влади України, у багатьох розвинених країнах Заходу активно застосовуються явочно-нормативні процедури забезпечення громадян реєстраційними публічними послугами. Тому вдосконалення інформаційно-комунікаційних технологій, задіяних у роботі механізмів надання адміністративних послуг органами виконавчої влади щодо забезпечення громадян реєстраційними послугами, є важливим науково-технічним напрямом розвитку нашої країни [1, с.4].

Світова практика надання адміністративних послуг бере за основу оцінку їхньої якості, надану безпосередньо споживачем. Орієнтація на думку суб'єкта звернення, пріоритет забезпечення прав особи, яка отримує публічні послуги, набули ключового значення ще у 1980-90-х роках після запровадження критерію оцінювання інституту функціонування публічних послуг (зокрема, у Великій Британії, США, Канаді, Швеції, Фінляндії).

Запроваджений в українському правовому просторі інститут публічних послуг, спрямований на реформування сучасної правової системи на користь людини та громадянина, є занадто розгалуженим (наприклад, тільки реєстраційні провадження регламентовані понад 750 нормативно-правовими актами, котрі виокремлюють більш як десять груп об'єктів державної реєстрації).

Неоднозначною видається потреба запровадження іноземного досвіду в сфері, де вже використовується визначена, але не впорядкована процедура діяльності публічних органів, яка, в принципі, може бути вдосконалена та приведена у відповідність до європейських стандартів, а не ігноруватися, як неіснуюча й застаріла [6, с.17].

Підвищення рівня якості функціонування інституту публічних послуг, може бути забезпечене на основі досвіду Великої Британії, на території

котрої функціонує програма «Модернізація уряду». Остання містить переліки відповідальних службовців, до яких особа може звернутися в разі надання неналежної сервісно-публічної послуги, і конкретних якостей публічних послуг [2, с.12].

Використанню зарубіжного досвіду в сфері надання публічних послуг має передувати впорядкування вітчизняної нормативно-правової бази та практичних напрацювань діючих у державі установ, що сприятиме визначенню реального стану цього інституту.

В експертному середовищі вважають, що монополізм у наданні адміністративних послуг є одним із ризиків зростання рівня корумпованості цієї сфери, адже в такий спосіб перебираються повноваження, найчастіше закріплені за єдиним, чітко визначеним органом публічної адміністрації. Окрім цього, такий монополізм має ще й територіальний характер: приватна особа може звернутися по отримання послуги виключно до органу, розташованого на території визначеної адміністративної одиниці, як правило, – за місцем проживання фізичної чи місцем знаходження юридичної особи. Хоча згадуваний Закон України «Про адміністративні послуги» серед головних принципів їх надання визначає доступність та зручність отримання послуг для фізичних та юридичних осіб, що, по суті, має передбачати децентралізацію цього механізму [9].

У частині забезпечення двох невід’ємних аспектів надання публічних послуг – їхньої доступності та якості – Україна, без сумніву, досягла вагомих успіхів завдяки створенню установ забезпечення такими послугами в кожному обласному центрі та пріоритету думки суб’єкта звернення під час оцінювання наданих йому послуг.

Згідно інформаційних та аналітичних матеріалів з питань створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) у регіонах України, наданих Департаментом розвитку підприємництва та регуляторної політики (станом на 01.04.2019), – в Україні нараховується 740 ЦНАП і 47 територіальних підрозділів, 3 мобільні ЦНАП [ 5].

Здійсненні перші кроки щодо вдосконалення публічних послуг, які надаються органами виконавчої влади. Яскравим прикладом цього було функціонування Центру адміністративних послуг у Луганську, який, на думку експертів, на 2013 рік був найкращим в Україні. Протягом першого року роботи сервісно-публічні послуги було надано майже 130 тисячам фізичних та юридичних осіб. Але пріоритетом вважається не кількість громадян, які отримали публічних послуги, а якість цих послуг. Так, 14 червня 2013 року, відвідавши Луганський центр адміністративних послуг, представники німецької делегації високо оцінили якість, оперативність та доступність сервісно-публічних послуг, що надавалися цією установою [12].

На даний час в Луганській області на території, підконтрольній українській владі, з метою створення зручних та доступних умов для отримання громадянами та суб'єктами господарювання якісних адміністративних послуг, забезпечення сприятливого бізнес-клімату, запобігання проявам корупції та усунення посередництва під час їх надання, а також відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» діють 19 центрів надання адміністративних послуг. Серед них: 11 – при районних державних адміністраціях (Білокуракинська, Кремінська, Марківська, Міловська, Новоайдарська, Попаснянська, Новопсковська, Станично-Луганська, Сватівська, Старобільська та Троїцька), 4 міських центри (Северодонецьк, Лисичанськ, Рубіжне і Кремінна) та 4 центри Біловодської, Білокуракинської, Новопсковської селищних рад та Чмирівської сільської ради, які обслуговують об'єднані територіальні громади [4].

Щорічно суб'єкти господарської діяльності та громадяни у центрах отримують понад двісті тисяч адміністративних послуг. Через центри надаються найбільш популярні адміністративні послуги у таких сферах: державної реєстрації бізнесу, громадських формувань та речових прав на нерухоме майно; земельних відносин; реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання/перебування особи тощо.

Щодо створення та облаштування центрів в Луганській області була надана допомога Європейським Союзом, програмою ПРООН «Відновлення і розбудова миру», проектом «Зміцнення громадської довіри» (UCBI II), що реалізується за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), проектом «Реформа управління на сході України II», що виконується компанією Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) за дорученням Федерального міністерства економічного співробітництва та розвитку Німеччини (BMZ). Дані організації здійснюють ремонти приміщень, оснащують їх всім необхідним – сучасними меблями, обладнанням, програмним забезпеченням, навчають персонал надавати послуги на високому рівні. Районним державним адміністраціям і виконавчим комітетам міських рад міст обласного значення передано меблі, комп'ютерну, побутову та офісну техніку, стенди, дитячі куточки та канцелярські товари [4].

Нині центри надання адміністративних послуг міст України практично не розробляють критеріїв їхньої якості, хоча останні досить вичерпно досліджені в роботах вітчизняних учених. Тобто результати теоретичних напрацювань *de facto* залишаються неапробованими, що, відповідно, також потребує реформування. Упровадження критеріїв якості має наблизити Україну до європейських стандартів забезпечення осіб сервісно-публічними послугами та переорієнтувати цей інститут на гарантування прав і свобод людини та громадянина.

Згідно з положеннями Європейської хартії, підписаної в Парижі на Європейському з'їзді якості у 1998 році визначено наступне:

– якість – це мета досконалості організації (якщо остання є конкурентоспроможною, то вона повністю виправдовуватиме очікування клієнтів). У такому разі якість постає методологією та способом активної участі персоналу, відповідального за надання публічних послуг, адже підвищення мотивації та відданості своїй професії лише сприяє забезпеченню споживачів якісними послугами;

– якість є безсумнівним виміром ефективності, а завдяки скороченню витрат, використанню творчих можливостей, заохоченню ініціативи працівників – рушійною силою підвищення конкурентоспроможності та зайнятості.

Управління якістю є застосуванням тих чинників, які найістотніше впливають на рівень наданих послуг. Наразі національні й міжнародні організації розробили та ефективно використовують уже традиційні моделі підвищення якості публічних послуг, приміром, «Модель відмінності», запропоновану Європейською фундацією менеджменту якості (EFQM), та інші [11, с. 11–12].

Система оцінювання публічних послуг, включаючи ті, що надаються органами виконавчої влади України, повинна будуватися з урахуванням специфіки кожного населеного пункту, адже існування останньої є важливим джерелом удосконалення механізму забезпечення такими послугами.

З-поміж проблем у даній галузі суттєвою вважається наявність прогалин у законодавчому закріпленні процесуального отримання адміністративних послуг. Не раз наголошувалося на необхідності ухвалення та набрання законної сили Адміністративно-процедурним кодексом України [10], який повністю відобразив би базові рекомендації Ради Європи у сфері надання адміністративних послуг.

У будь-якому разі Адміністративно-процедурний кодекс України має стати основоположним законодавчим актом, котрий регулюватиме порядок надання сервісно-публічних послуг. Визначення порядку надання окремих послуг повинно міститися у спеціальних законах, котрі прописували б: процедуру дотримання загальних принципів надання адміністративних послуг; механізм збереження цілісності кожної адміністративної послуги; принципи недопущення запровадження необґрунтованих послуг, перекладання обов'язків адміністративних органів на приватних осіб чи висунення до них додаткових вимог [10].



Недослідженим повною мірою залишається й формування статистики адміністративних послуг у системі органів виконавчої влади. Цілковита відсутність в Україні комплексного підходу до статистичного вивчення надання адміністративних послуг не сприяє забезпеченню належного переходу до створення системи національних рахунків відповідно до наявних стандартів.

Проблематичність цього питання, на думку вчених, полягає в тому, що:

– минув порівняно незначний проміжок часу з того моменту, коли адміністративні послуги в межах статистичних досліджень почали виокремлювати в окремий інститут (перша загальна класифікація послуг з'явилася в 1967 році й не охоплювала всіх видів економічної діяльності);

– відсутній систематичний аналіз процесів розширення кола суб'єктів надання сервісно-публічних послуг;

– не проводяться дослідження у сфері формування статистики адміністративних послуг, хоча в цьому є неабияка потреба [8, с.67].

Зважаючи на те, що Закон України «Про адміністративні послуги» прийнято 6 вересня 2012 року [9], результати досліджень свідчать, що цей новий закон ще не усунув наявних недоліків і не сприяв формуванню думки про його результативність серед представників органів внутрішніх справ.

**Висновки.** Специфіка інституту публічних послуг в Україні полягає насамперед у тому, що процес розвитку механізму надання сервісно-публічних послуг органами виконавчої влади на сучасному етапі характеризується зосередженням уваги на функціонуванні центрів надання адміністративних послуг та підвищенні якості останніх. Ураховуючи той факт, що інститут публічних послуг регулює певну групу громадських відносин, які існують у рамках адміністративного права, вважається необхідним забезпечення завершеного правового регулювання сфери публічних послуг і практичне оновлення нормативної бази та порядку їх надання. Розробка конкретних критеріїв якості надання сервісно-публічних послуг, зосередження достатньої уваги на проблемних аспектах забезпечення

адміністративних послуг органами влади України та систематизація нормативної бази в цій сфері все ще залишаються серед основних невирішених питань галузі.

Проаналізувавши розвиток та функціонування інституту публічних послуг органів виконавчої влади за допомогою методик теоретичного пізнання, можна дійти висновку, що надання сервісно-публічних послуг органами виконавчої влади потребує подальшого вивчення, навіть незважаючи на те, що наразі вже зроблено рішучі кроки на шляху до побудови ефективної моделі публічних послуг.

### Список літератури:

1. Бесчастний В. М. Адміністративні послуги: концептуально-правовий аспект. *Актуальні проблеми адміністративного права та процесу*. Донецьк. 2013. С. 3–5.
2. Даньшина Ю. О. Зарубіжний досвід оцінювання якості адміністративних послуг. *Теорія та практика державного управління*. 2011. № 4. С. 12.
3. Дембіцька С. Л. Адміністративні послуги та їх впровадження в умовах адміністративної реформи. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2007. № 2. С. 119.
4. Довідник про центри надання адміністративних послуг Луганської області м. Сєверодонецьк 2018. URL: [http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/dovidnik\\_cnap\\_2018\\_19.07.2018.pdf](http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/dovidnik_cnap_2018_19.07.2018.pdf)
5. Інформація щодо центрів надання адміністративних послуг у регіонах України (станом на 01.04.2019) URL:[http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=288da497-975a-4de1-9bb0-7ad77b80fba9&title=stanomNa01-110-2019-\(дата звернення: 13.05.2019\)](http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=288da497-975a-4de1-9bb0-7ad77b80fba9&title=stanomNa01-110-2019-(дата%20звернення%2013.05.2019)).
6. Кузьменко О. В. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг. *Право України*. 2007. № 6. С. 17.

7. Міхровська М. С. Адміністративні послуги: питання за нодавчого закріплення. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2012. № 90. С. 88.

8. Поляк О. В., Сарчинська Т. Г. Формування статистики управлінських/адміністративних послуг. *Статистика України*. 2004. № 4. С. 67.

9. Про адміністративні послуги: Закон України № 5203-VI від 6 вересня 2012 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

10. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4>

11. Прудіус Л. В. Оцінка якості надання адміністративних послуг: теоретико-методологічний підхід: [наук. розробка]. К.: НАДУ, 2010. 40 с.

12. Центр адміністративних послуг в Луганске: итоги первого года работы. – 29 ноября 2012 г. URL: <http://gorod.lugansk.ua/poslugi/photo/552-centr-administrativnyh-uslug-v-lu>

## **СПЕЦИФИКА РАЗВИТИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ**

*В статье рассмотрены и проанализированы развитие и функционирование института публичных услуг как условия совершенствования функционирования органов исполнительной власти. Теоретически обоснованы и разработаны научно-практические рекомендации по совершенствованию путей реализации направлений развития публичных услуг в сфере государственного управления.*

**Ключевые слова:** *публичные услуги, публичная власть, государственное управление, система государственного управления, органы исполнительной власти, органы публичной власти, центр предоставления административных услуг.*

## **SPECIFICATION OF THE DEVELOPMENT AND FUNCTIONING OF THE PUBLIC SERVICES INSTITUTE**

*The development and functioning of the public service institute as a condition for improving the functioning of executive bodies is considered and analyzed. Theoretical and practical recommendations for improving the ways of implementing public services development in the field of public administration are substantiated and developed.*

**Key words:** *public services, public authority, public administration, system of state administration, executive authorities, public authorities, center for providing administrative services.*