

АЗОВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ УПРАВЛІННЯ
ЗАПОРІЗЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО ТЕХНІЧНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Є.О. Легеза, М.Б. Острах

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА ПРАКТИЧНІ ЗАСАДИ НАДАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ТА ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ**

методичні рекомендації

Бердянськ
2011

Методичні рекомендації схвалені на засіданні кафедри адміністративного, конституційного та фінансового права (Протокол № 7 від 14.03.2011 р.)

РЕЦЕНЗЕНТИ

кандидат юридичних наук **І.В. Дроздова;**
кандидат юридичних наук, доцент **Д.Г. Заброда.**

Теоретико-правові та практичні засади надання адміністративних та публічних послуг в Україні / Є.О. Легеза, М.Б. Острах – Бердянськ: Азовський регіональний інститут управління Запорізького національного технічного університету, 2011. – 77 с.

На підставі аналізу законодавства України, практики діяльності органів влади викладено теоретичні та організаційно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації щодо надання публічних та адміністративних послуг.

Для працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, державних службовців, студентів та інших громадян, котрі цікавляться проблемами надання адміністративних та публічних послуг.

© АРІУ ЗНТУ, 2011

© Легеза Є.О., Острах М.Б.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
1. ЩОДО РОЗУМІННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ТА ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ.....	5
2. ПРАВОВІ ЗАСАДИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ТА ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ.....	8
3. ОСОБЛИВОСТІ КЛАСИФІКАЦІЇ ТА ПРИНЦИПІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ТА ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ.....	20
4. ОРГАНИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА АДВОКАТУРА ЯК СУБ'ЄКТИ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ТА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ.....	25
5. ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕДУРИ (ПРОВАДЖЕННЯ) НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ (АДМІНІСТРАТИВНИХ) ПОСЛУГ ТА ОЦІНКА ЇХ ЯКОСТІ.....	29
6. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ (АДМІНІСТРАТИВНИХ) ПОСЛУГ ТА НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ.....	52
ДОДАТКИ.....	68
БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК.....	70

Вступ

Сучасний етап державотворення в Україні характеризується глибинною трансформацією відносин між державою і громадянином, у центрі якої перебуває людина як носій прав і законних інтересів. Одним із ключових напрямів цієї трансформації є розбудова ефективної, прозорої та орієнтованої на споживача системи надання адміністративних і публічних послуг. Перехід від дозвільно-розпорядчої моделі управління до сервісної держави став не лише вимогою внутрішніх суспільних очікувань, а й виконання міжнародних зобов'язань та реалізації принципів належного урядування.

Актуальність методичних рекомендацій зумовлена кількома взаємопов'язаними чинниками. По-перше, правове регулювання сфери адміністративних послуг є недосконалим та низки суміжних актів постійно розвивається: змінюються процедури, стандарти, вимоги до суб'єктів надання послуг, запроваджуються цифрові інструменти. По-друге, на практиці зберігається неоднозначність у розмежуванні понять «адміністративна послуга» та «публічна послуга», що впливає на організацію роботи органів влади, суб'єктів делегованих повноважень і надавачів послуг у електронній формі. По-третє, цифровізація публічного управління — зокрема інтеграція реєстрів, запровадження електронної ідентифікації та безпаперової взаємодії — вимагає від фахівців нових компетентностей, які поєднують правові знання, процедурну дисципліну та практичні навички роботи з інформаційними системами.

Методичні рекомендації орієнтовані на широке коло користувачів: науково-педагогічних працівників і студентів освіти; державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; працівників органів, що надають адміністративні послуги безпосередньо або в електронній формі; фахівців, які здійснюють моніторинг, аудит і оцінку якості публічних та адміністративних послуг. Матеріал може використовуватися як у навчальному процесі (лекції, семінари, практичні заняття, самостійна робота), так і в системі професійного розвитку кадрів державної служби.

1. ЩОДО РОЗУМІННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ТА ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

У вітчизняних працях використання категорії «послуги» головний акцент робиться на юридичних аспектах, зокрема на адміністративній процедурі їх надання. Пояснити це можна тим, що першими вченими, які сформували теорію послуг в Україні, є, насамперед, представники науки адміністративного права (В. Б. Авер'янов, І. П. Голосніченко, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, В. С. Куйбіда, А. О. Селіванов, В. П. Тимошук та інші).

В. Б. Авер'янов до обов'язкових ознак адміністративних послуг як виду публічних послуг, окрім іншого, зараховує такі: надання цих послуг спрямоване на створення належних умов для повноцінної реалізації приватними особами належних їм прав та виконання покладених на них обов'язків; приватні особи мають право на свій розсуд (окрім вчинення неправомірних дій) користуватися результатами наданих їм адміністративних послуг¹.

В. П. Тимошук як другорядну ознаку публічних послуг виділяє їх типовість, або ординарність. Ця ознака є особливо актуальною для адміністративних послуг, які можуть надаватися через «універсами послуг», «єдині офіси», де спілкування між адміністративним органом і особою фактично є «документальним» і, як правило, не вимагає особистого контакту з особою².

В. М. Гаращук стверджує, що те, що головними опонентами цієї теорії є також представники юридичної науки, які ставлять під сумнів саму можливість вживання категорії «послуги» стосовно діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування³.

Для запровадження справжньої теорії адміністративних та/або публічних послуг необхідно керуватись єдиними теоретичними засадами в тому числі щодо розуміння самої правової природи, поняття, видів та ознак послуг.

І. Коліушко і В. Тимошук вважають за доцільне використання терміна «адміністративні послуги», звертаючи увагу на те, що так зване «широке» розуміння поняття управлінських послуг фактично тотожне поняттю «державні послуги», яке фактично охоплює також послуги, за надання яких органи державної влади та органи місцевого самоврядування несуть опосередковану відповідальність, хоча безпосередньо їх не надають (наприклад, медична допомога).

Так, В. Б. Авер'янов, підтверджуючи правомірність і термінологічну визначеність поняття «послуги» щодо органів виконавчої влади, звертає увагу на певну недоречність характеристики цих послуг як «управлінських».

¹ Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін Юре, 2002. – С.120

² Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упор. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

³ Гаращук В. М. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 3. – С. 109

Натомість акцентує увагу не на «владно-організаційному» аспекті відповідних дій (оскільки «управління» – це владно-організуючий вплив), а на тій ознаці, що вони здійснюються органами публічної (державної й самоврядної) адміністрації. Тобто найдоцільнішим є термін «адміністративні послуги»⁴. Учений пропонує таке пояснення: зазначена термінологічна заміна ґрунтується на визнанні того очевидного факту, що державна влада – це реалізація аж ніяк не тільки правомочностей, що зобов'язують громадянина, але й виконання певних обов'язків держави перед громадянином, за стан чого (виконання) вона цілком відповідальна перед ним. Кількість таких обов'язків є головною ознакою справжньої демократичної держави⁵.

Вживання категорії «послуги» у сфері приватного регулювання і поява в українському законодавстві нового терміна «публічні послуги» зумовило виникнення такої проблеми, як їх розмежування та ступінь правомірності використання методів регулювання, що властиві одному правовому інституту при регламентації іншого. Зважаючи на це, деякі представники юридичної науки взагалі ставлять під сумнів саму можливість вживання категорії «послуги» щодо діяльності органів влади, які здійснюють владні повноваження⁶. Крім цього, необхідно зазначити, що в нормативно-правових актах термін «послуга» використовується у таких словосполученнях як «адміністративна послуга», «державна послуга», «управлінська послуга», «муніципальна послуга», що, у свою чергу, призводить до неоднозначного розуміння.

Однією з головних ознак під час надання публічних та адміністративних послуг є публічний інтерес. Суб'єкт (державний орган, муніципальний орган, недержавна організація) у кожному конкретному випадку їх надає, публічна влада зобов'язана забезпечити їх, реалізацію. Якщо є бажання у приватному секторі надавати такого роду публічні послуги, або це з установлених причин не під силу приватній організації, то в такому разі державний, муніципальний орган зобов'язаний узяти на себе здійснення такої послуги, соціальна значимість якої вимагає її надання.

У цьому контексті публічний інтерес означає суспільно значущу потребу, задоволення якої має забезпечуватися органами публічної влади незалежно від того, хто фактично здійснює відповідні дії. Тому можливість залучення приватних або недержавних суб'єктів до надання окремих публічних послуг не усуває відповідальності держави чи територіальної громади за належну організацію їх надання.

Окремі публічні послуги можуть фактично надаватися державними чи муніципальними органами, тоді як інші — недержавними суб'єктами на підставі та в межах закону. Проте залучення приватного сектору не означає

⁴ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – с.38.

⁵ Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / упор. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2002. – 100 с.

⁶ Гаращук В. М. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? / В. М. Гаращук // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 3. – С. 110.

втрата послугою її публічного характеру, якщо її надання спрямоване на задоволення суспільно значущої потреби та здійснюється в межах визначених публічною владою правових гарантій.

Отже, насамперед наведені положення демонструють, що формування теорії адміністративних і публічних послуг в Україні відбувалося переважно в межах адміністративно-правової науки. Це закономірно з огляду на трансформацію призначення публічної адміністрації: від переважання функції владного управління до орієнтації на забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів приватних осіб. Саме тому категорія «послуга» поступово стала одним із ключових інструментів переосмислення характеру взаємовідносин між державою та особою.

При цьому не кожна діяльність публічної адміністрації є послугою. Виконання контрольних, наглядових, юрисдикційних, регуляторних чи примусових повноважень саме по собі не перетворюється на послугу лише через те, що здійснюється органом публічної адміністрації.

Відтак визначальним критерієм є спрямованість юридично значущої діяльності на реалізацію конкретного права або законного інтересу особи та отримання нею визначеного результату в установленому законом порядку.

2. ПРАВОВІ ЗАСАДИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ТА ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Надання адміністративних та публічних послуг є важливою складовою взаємодії держави, органів місцевого самоврядування і громадян. В Україні правові засади цієї діяльності визначаються Конституцією України, законами та підзаконними нормативно-правовими актами, які регламентують порядок, умови й гарантії отримання відповідних послуг.

З теорії права Скакун О.Ф. поділяє види нормативно-правових актів за юридичною чинністю поділяються на: закони; підзаконні нормативні акти⁷.

Правові акти, що регулюють суспільні відносини у сфері надання адміністративних та/або публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації, можна класифікувати за такими ознаками:

- а) юридичною силою (закони, підзаконні нормативно-правові акти);
- б) об'єктом регулювання (ті, які регулюють поведінку людей, визначають права й обов'язки споживачів послуг як учасників адміністративно-правових відносин; та ті, які визначають правовий статус органів публічної адміністрації як суб'єкта надання адміністративних послуг);
- в) предметом регулювання (діяльність, пов'язана з виробництвом, торгівлею лікарськими засобами, піротехнічними засобами тощо, відкриттям та функціонуванням нотаріальних контор; консультаційна допомога, довідкова та інформаційна робота, оформлення матеріалів з питань дозвільної та ліцензійної діяльності тощо).

Зазначену класифікацію правових актів можна також застосовувати до надання інших видів послуг з урахуванням правового регулювання та сфери дії.

Для чіткої ієрархії нормативно-правових актів та логічної структури, на наш погляд, необхідно розглянути всі законні та підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють надання адміністративних та/або публічних послуг, у результаті чого виділити прогалини та запропонувати шляхи розв'язання виявлених проблем.

Відповідно до ст. 3 Конституції України, «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» 150. Також Конституцією України гарантується, що «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами» (стаття 38) та «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні звернення ... до органів державної влади».

Діяльність держави спрямована на задоволення потреб та інтересів фізичних та юридичних осіб. Держава в цьому випадку є партнером, що

⁷ Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. — Харків: Консум, 2001. — С.315

надає послуги, а фізичні та юридичні особи є одержувачами послуг.

Уперше категорія «державні послуги» була визначена в Законі України «Про оподаткування прибутку підприємств» (1994 р.) як «будь-які платні послуги»⁸. До терміна «державні послуги» не включаються податки, збори (обов'язкові платежі), визначені Законом України «Про систему оподаткування». Цим Законом питання державних послуг врегульовувались в основному в частині спрямування коштів до державного бюджету.

Виникнення ж різноманітних платних послуг бюджетних установ незалежної України спричинене непередбаченими процесами скорочення фінансування діяльності органів державної влади в 90-х рр. ХХ ст. Більшість органів державної влади фактично почала затверджувати відповідними рішеннями КМУ «переліки платних послуг». Формальною правовою підставою виникнення таких «переліків» був абзац п'ятий підпункту 7.11.8 статті 7 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств», де «перелік платних послуг, які можуть надаватись органами державної влади України, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами або організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів, встановлюється Кабінетом Міністрів України». До таких переліків були включені і господарські послуги (ламінування, ксерокопіювання тощо), що не відповідають основній суті діяльності органів державної влади, однак суттєво поповнюють Держбюджет України.

Мотивацією до створення таких переліків послуг є не підвищення рівня ефективності діяльності органів державної влади, а покращення фінансового стану цих органів. Це часто є альтернативним засобом фінансування діяльності органів державної влади, або додатком до фінансування з Держбюджету України. Особливо зазначимо, що зі здобуттям Україною незалежності в жодному правовому акті й дотепер немає необхідного і достатнього опису правил і процедур, санкцій і стимулів щодо функціонування системи надання публічних та адміністративних послуг та ролі держави як їх гаранта.

Наступним кроком у формуванні правової бази адміністративних та/або публічних послуг було затвердження на рівні Указу Президента України (від 22 липня 1998 року № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні») Концепції адміністративної реформи, де пропонувалося розділення політичних і адміністративних функцій у державному управлінні для розмежування діяльності органів державної влади з вироблення політики та її реалізації. На цьому принципі будується сучасна європейська система управління, адже це один із дієвих засобів контролю суспільства за діяльністю чиновників. Держава цілеспрямовано мінімізує своє втручання в життєзабезпечення громадян і бере на себе лише ті послуги, які в даний період розвитку суспільства здатна гарантувати та які неможливо знайти на ринку послуг. Сучасна держава постійно прагне до передачі своїх функцій за допомогою механізмів ринкової

⁸ Про оподаткування прибутку підприємств : Закон України від 28 грудня 1994 р. № 334/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 4. – Ст. 28.

саморегуляції⁹.

Удосконалення системи органів державної влади спостерігалось в 2008–2009 рр., з початком розроблення проекту Концепції реформування публічної адміністрації¹⁰. Сьогодні цей проект існує як пропозиції Центру політико-правових реформ¹¹, однак досі не розглянутий і не затверджений КМУ. Цей проект передусім має на меті надання додаткового імпульсу у реформуванні органів влади, а також продовження формування системи адміністративних та публічних послуг.

Концепція передбачала реформування організацій публічної адміністрації і їхньої діяльності: розмежування політичних та адміністративних функцій органів виконавчої влади; формування, реалізацію та моніторинг державної політики; зміцнення статусу приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією; контроль за публічною владою тощо. Але саме через відсутність системи в реформуванні публічного адміністрування та зацікавленості на найвищому рівні ця Концепція не була доведена на широкого кола зацікавлених сторін та й досі залишається проектом.

Соціолог Г. Осіповим, який доводить, що спосіб реформування в будь-якій країні повинен спиратися на дослідження сучасної науки, мати точні розрахунки його наслідків або вартості¹². До того ж головним у продовженні розпочатих реформ є безперечна підтримка вищого керівництва країни, як і наявність системної логіки та спадковості у діяльності вищого керівництва, його правова й моральна відповідальність перед громадянами¹³.

Удосконалення адміністративних та публічних послуг в Україні відбувається залежно від розвитку адміністративного права, діяльності суб'єктів публічної адміністрації, а їх подальше впорядкування – в основному шляхом спроб та помилок. Кількість і якість адміністративних та публічних послуг контролюється органами державної влади, що виробляють політику щодо них і які їх надають, а впорядкування час від часу ініціюється Кабінетом міністрів України як відповідь на резонансні викриття у пресі або результати проведених перевірок¹⁴.

Такий розвиток законодавства щодо адміністративних та публічних послуг можна пояснити тим, що ще на етапі прийняття рішень про побудову системи органів державної влади¹⁵; не були означені ймовірні шляхи

⁹ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

¹⁰ Про утворення робочої групи з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 р. № 531-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/531-2008-р>.

¹¹ Концепція реформування публічної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf.

¹² Осіпов Г. В. Социальное мифотворчество и социальная практика / Г. В. Осіпов. – М. : Норма, 2000. – с.57-69

¹³ Осіпов Г. В. Социальное мифотворчество и социальная практика / Г. В. Осіпов. – М. : Норма, 2000. – с.60-63

¹⁴ Тимошук В. П. Кому 10 мільярдів ... або знову про державні послуги / В. П. Тимошук, В. О. Стоян // Юридичний вісник України. – 2009. – № 30(734). – С. 14 ; № 31(735). – С. 15.

¹⁵ Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : [монографія] / [В. Д. Бакуменко, Л. М. Гогіна, І. В. Козюра та ін.] ; за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князева. – К. : Ін-т проблем державного

поступових змін з урахуванням потреб українського суспільства¹⁶. На жаль, натепер відсутнє і відповідне законодавство щодо ролі адміністративних та публічних послуг у функціонуванні системи органів державної влади, де було б закріплено основні принципи її формування та види органів влади з їхніми функціями, межі застосування своїх повноважень органами влади та шляхи уникнення дублювання функцій у тому числі з надання публічних послуг. Правові засади регулювання відносин із надання публічних послуг окреслюються у різних нормативних документах¹⁷. Це призводить до виникнення протиріч між різними органами влади.

Визначення основних категорій публічних послуг в основному відбувається на рівні документів КМУ. Перша спроба була здійснена у 2006 р., коли розпорядженням «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» було затверджено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг як частину надання публічних послуг органами виконавчої влади¹⁸. У цьому документі були визначені основні критерії належності послуг до адміністративних, основні принципи розвитку сукупності таких послуг, коло проблем, які необхідно розв'язати. Також цим документом виділені критерії оцінки якості надання адміністративних послуг та приділена увага основним положенням про окремі платні види таких послуг. Окремо було наголошено на необхідності прийняття низки Законів України («Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», «Адміністративно-процедурний кодекс») для визначення основних засад діяльності ОВВ у цій сфері. Разом із тим, хоч у документі йдеться про систему надання публічних послуг, дана концепція не визначає переліку елементів таких послуг та їх суті, що на практиці призводить до неоднозначного трактування понять «публічна послуга», «адміністративна послуга».

Подальше впорядкування різних видів публічних послуг органів державної влади відбувалося протягом 2009–2011 рр. Із цього приводу також Президент України видав Указ «Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг». У статті автора була проаналізована частина цих документів та окреслені етапи розвитку публічних послуг в Україні¹⁹. Станом натепер автором переглянуто та уточнено періоди становлення згаданих послуг.

Виходячи із зазначеного, можна виокремити такі основні періоди

управління та місцевого самоврядування НАДУ, 2005. – 172 с.

¹⁶ Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : [монографія] / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.

¹⁷ Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін.] ; за заг ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – С. 192–197.

¹⁸ Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний Вісник України. – 2006. – № 7. – С. 167. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p>.

¹⁹ Буренко Т. О. Тенденції розвитку організаційно-правового забезпечення адміністративних послуг в Україні / Т. О. Буренко // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2010. – Вип 4(44). – С. 14–18.

процесу формування законодавства про надання публічних послуг в Україні: І період (1998–2006 рр.) – запровадження в практичну діяльність органів державної влади концепції надання послуг громадянам; ІІ період (2006–2008 рр.) – затвердження КМУ Концепції розвитку адміністративних послуг та подальше їх упорядкування; ІІІ період (2008 р. – до сьогодні) – спрямування КМУ коштів від надання публічних послуг до Державного бюджету України та зменшення кількості таких послуг, а також прийняття кодифікованого законодавчого акта, який би врегулював би надання публічних послуг.

Поряд із нормативно-правовими актами, що регулюють відносини, пов'язані з публічними послугами органів державної влади, існують і такі, що впорядковують лише окремі відносини, пов'язані з ліцензуванням, дозвоільною діяльністю, сертифікацією, реєстрацією, державними закупівлями тощо.

У законодавстві України використовуються спеціальні терміни, що характеризують певну діяльність і відносини органів державної влади з фізичними та юридичними особами, які виникають під час здійснення такої діяльності: «дозвоільна система», «сфера ліцензування» тощо. Усі ці нормативні документи опосередковано впливають на формування системи публічних послуг органів державної влади, оскільки впорядковують її елементи.

Необхідно враховувати і дію нормативно-правових актів, які регулюють відносини щодо впорядкування діяльності органів публічної адміністрації на предмет її складників (наприклад, підприємницької діяльності, малого підприємництва) тощо. На окрему увагу заслуговують і переліки платних послуг, що затверджуються нормативно-правовими актами КМУ. До таких переліків входять адміністративні послуги, електронні, соціальні, екологічні послуги. При цьому зі змісту таких документів КМУ важко побачити особливості й відмінності наведених послуг. Останнім часом активізувались процеси виокремлення платних публічних послуг серед переліків платних послуг органів виконавчої влади. Протягом 2010–2011 рр. КМУ було прийнято до 80 таких нормативних актів.

Усі перераховані нормативні документи впливають на загальне впорядкування наявних публічних послуг, тому зміни в одному нормативно-правовому документі впливають на інші і, хоч і неявно, впливають на всю сукупність. У зв'язку із цим особливої актуальності набуває прогнозування впливу кожної зміни в нормативних документах на законодавство, що стосується системи публічних послуг органів публічної адміністрації. На жаль, цій проблематиці органи державної влади ще не приділяють достатньої уваги.

За відсутності етико-правових засад розвитку цієї сфери (такі засади розглянуті Я. Ф. Радишем для медичної галузі²⁰ є загроза виникнення

²⁰ Занфірова Т. А. Етико-правові засади регулювання медичної діяльності в Україні (за матеріалами літературних джерел) / Т. А. Занфірова, Я. Ф. Радиш [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://medicallaw.org.ua/uploads/media/02_124.pdf.

соціальних криз, особливо за умов, коли державні органи приймають рішення, за якими має жити країна протягом десятиліть, їх посадові особи змінюють одна одну та не несуть ні моральної, ні правової відповідальності перед країною і українським народом.

Стан сучасної законодавчої бази щодо публічних послуг, що міститься на веб-сайті Верховної Ради України²¹. У базі законодавчих актів було проведено пошук нормативних документів за назвами видів публічних послуг. Статистику отриманих результатів наведено в таблиці 1 (Додатки), що побудована автором на підставі досліджених джерел.

В законодавстві приділяється реєстраційним функціям, дозвільній діяльності, сертифікації. Ліцензування, державні закупівлі та соціальні послуги трапляються в законодавстві рідко. Важко говорити про якісну сторону вибраних нормативно-правових актів, оскільки численні нормативно-правові акти щодо публічних послуг спрямовані на внесення змін до чинного законодавства, скасування окремих положень чи повністю нормативних актів.

Отже, нині є нагальна потреба у законодавчому визначенні основних понять та закріпленні основних функцій з регулювання процесів вироблення політики щодо публічних послуг органів публічної адміністрації і їх надання за відповідними органами влади та на цій основі чіткого окреслення очікуваних результатів і опису правил і процедур взаємодії держави з відповідними зацікавленими суб'єктами.

Протягом 2009 р. у Верховній Раді України було зареєстровано 2 законопроекти, що надійшли від КМУ: проект Закону України «Про послуги, що надаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та бюджетними установами»²² та проект Закону України «Про адміністративні послуги»²³.

Перший законопроект²⁴ складався з 5 статей і передбачав, як і нормативні документи КМУ 2009 р., обов'язковість надання публічних послуг тільки бюджетними установами. Делегування повноважень суб'єктам господарювання, які не мають статусу бюджетних установ, не допускалося. До того ж відповідні органи державної влади та органи місцевого самоврядування мали прийняти рішення про відкликання повноважень, які були делеговані суб'єктам господарювання з надання таких послуг, а також вжити заходів аж до припинення діяльності суб'єктів господарювання, які були спеціально утворені для надання таких послуг.

Цим законопроектом не вносилися уточнення до жодного різновиду послуг, у ньому не йшлося про впорядкування самих послуг та їх оплату.

²¹ Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.

²² Про послуги, що надаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та бюджетними установами : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/JF38000A.html.

²³ Про адміністративні послуги : проект Закону України від 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/consult/old/show_fullbill/308.

²⁴ Про послуги, що надаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та бюджетними установами : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/JF38000A.html.

Суть законопроекту фактично зводилася до поповнення Державного бюджету України за рахунок небюджетних організацій. Імовірно, що в результаті таких перетворень відбудеться фактична ліквідація певних суб'єктів господарювання, збільшення навантаження на державних службовців органів державної влади та органи місцевого самоврядування і, як наслідок, зниження якості надання публічних послуг. Оскільки в законопроекті не йшлося про перегляд розміру оплати послуг, то можна зробити висновок, що після прийняття цього закону високі ціни на деякі адміністративні послуги залишаться без змін. До того ж залишається проблема єдиної сукупності узгоджених методик розрахунку ціни і вартості публічних послуг за їх видами.

Другий законопроект²⁵ визначав загальні засади надання публічних послуг (поширюється на правовідносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг фізичним та юридичним особам) та разом із тим окреслював межі системи публічних послуг – визначав види публічних послуг. Власне, визначенням 4 видів цих послуг і окреслюється сфера публічних послуг. До них віднесено: видачу документів дозвільного характеру (в тому числі ліцензування); реєстраційні дії, а також нострифікацію та верифікацію; акредитацію, атестацію і сертифікацію; підтвердження певного юридичного статусу.

Законопроектом визначалися основні категорії (за суб'єктом надання: державні та муніципальні послуги), однак немає визначення власне публічних послуг. Так само, як і попереднім²⁶, цим законопроектом визначалося, що делегування повноважень із надання публічних послуг можливе тільки бюджетним організаціям, однак існує пункт 4 статті 4, яким адміністративний орган може залучати підприємства для надання публічних послуг у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України. Отже, цей пункт залишає можливість КМУ визначати шляхи делегування повноважень небюджетним організаціям окремо для кожного адміністративного органу.

Також цим законопроектом передбачається, що кошти, які отримуються адміністративними органами як плата за надання послуг, зараховуються на рахунки адміністративного органу і спрямовуються на забезпечення процедур надання таких послуг. Однак таке положення діє, якщо в спеціальному законодавстві щодо окремого виду послуг прямо не передбачено перерахування коштів до відповідного бюджету.

Вищезазначений законопроект (стаття 14) вводиться в дію разом з Адміністративно-процедурним кодексом України. Таким чином, даний законопроект має уточнювати процедурні питання, які виникають саме в процесі надання публічних послуг і вносити зміни до відносин між адміністративними органами та фізичними та юридичними особами.

²⁵ Про адміністративні послуги : проект Закону України від 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua>.

²⁶ Про послуги, що надаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та бюджетними установами : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/JF38000A.html.

Отже, і ці законопроекти не сприяють раціоналізації процесів і результатів діяльності держави щодо надання публічних послуг як інструменту проведення в життя зрозумілої, вигідної і досяжної політики для всіх, хто діє в межах закону.

Розглянуті законопроекти розроблені різними суб'єктами публічної адміністрації. Перший²⁷ був розроблений Міністерством економіки України, а другий²⁸ – Міністерством юстиції України. В обох проектах законів простежуються положення щодо спрямування коштів від наданих послуг виключно до Держбюджету України та процедурні питання відносин органів державної влади з фізичними та юридичними особами.

Протягом 2010 р. Мін'юстом України розроблено новий проект Закону України «Про адміністративні послуги»²⁹. Цим законопроектом визначаються поняття адміністративних послуг та стандарту адміністративних послуг. Також передбачається встановлення розміру плати за послугу залежно від її мети.

Учені-адміністративісти В. Б. Авер'янов³⁰, О. В. Кузьменко³¹; В. П. Тимошук³² стверджують, що для унормування відносин між державними органами та громадянами достатньо існування Адміністративно-процедурного кодексу, де такі відносини (адміністративне провадження за заявою) регулюватимуться в частині їх надання. Інші вказують на необхідність існування двох законів³³. На необхідності виокремлення публічних послуг із загальної кількості всіх державних послуг та впорядкування процесів їх надання наголошують С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко, Н. Г. Плахотнюк³⁴.

Варто наголосити, що проект Адміністративно-процедурного кодексу повинен регулювати відносини, пов'язані з прийняттям рішень, де одержувачі публічних послуг можуть брати активну участь. А надання публічних послуг не передбачає втручання одержувачів під час її вироблення, тому що всі процедури максимально регламентовані. Отримувач тільки звертається за послугою та отримує результат (позитивний чи

²⁷ Про послуги, що надаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та бюджетними установами : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF38000A.html.

²⁸ Про адміністративні послуги : проект Закону України від 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/consult/old/show_fullbill/308.

²⁹ Про адміністративні послуги : проект Закону України від 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua>.

³⁰ Авер'янов В. Б. Спрямованість на забезпечення прав громадян – демократична сутність влади / В. Б. Авер'янов // Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін Юре, 2002. – С. 150.

³¹ Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / упор. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2002. – 100 с.

³² Кузьменко О. В. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг / О. В. Кузьменко // Право України. – 2007. – № 6. – С. 15–17.

³³ Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : [навч. посібник] / В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2008. – с.33

³⁴ Дубенко С. Д. Адміністративні послуги органів виконавчої влади: теоретичні підходи до вирішення практичних завдань (на допомогу слухачам системи підвищення кваліфікації державних службовців) / С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко, Н. Г. Плахотнюк. – К. : НАДУ, 2008. – 44 с.

негативний). Причому про неможливість отримання таких послуг отримувач може бути повідомлений вже на стадії звернення до органу за послугою. Тому ми поділяємо думку науковців та практиків³⁵, які наполягають на прийнятті та існуванні окремого кодифікованого закону про публічні послуги.

У 2009 році Комітетом з економічних реформ при Президентові України³⁶ були розглянуті проблеми державного регулювання підприємництва, де публічні послуги розглядались у контексті платних послуг бюджетних установ, а не як нова ідеологія сервісної держави з надання фізичним і юридичним особам державних послуг, у тому числі й публічних послуг. А дозвільна система, ліцензування, сертифікація тощо взагалі не сприймаються як рівнозначні заходи держави у регулюванні підприємницької діяльності, не кажучи про те, що вони є складниками системи вироблення і надання публічних послуг.

Відсутність цілісного сприйняття системи вироблення і надання публічних послуг призводить до фрагментарного впорядкування окремих видів публічних послуг і безсистемного нагромадження нормативно-правових актів, що спричиняє суперечності у законодавстві. Крім того, на найближчому до отримувачів цих послуг рівні існують ще й публічні послуги органів місцевого самоврядування. Тому вкрай необхідним є чіткий розподіл повноважень щодо вироблення політики стосовно публічних послуг та їх надання на рівні міст та районних центрів.

Необхідність виокремлення публічних послуг та їх упорядкування підтримується і Президентом України, а саме, наголошується на вдосконаленні порядку надання адміністративних послуг як виду публічних послуг.

У зв'язку із цим нами була проаналізована вся сукупність проектів законів України, що подані на розгляд Верховної Ради України. Привертає увагу той факт, що найчастіше народними депутатами опрацьовуються законопроекти, які стосуються реєстраційних дій органів державної влади. При цьому один і той самий законопроект може розглядатися цим органом декілька разів. Дещо менше уваги приділяється законопроектам, що стосуються державних закупівель, ліцензування та дозвільних процедур.

Однак варто наголосити, що проблемам адміністративної реформи та публічної адміністрації увага зовсім не приділяється, жодного законопроекту з такою назвою у Верховній Раді України не зареєстровано.

Статистику поданих законопроектів до ВРУ наведено в (Додатки, Таблиця 2), що складена автором на підставі проаналізованих даних веб-сайту Верховної Ради України³⁷.

Виходячи із таблиці, у чинному законодавстві (таблиця 1), так і в

³⁵ Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : [навч. посібник] / В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2008. – 104 с.

³⁶ Комітет з економічних реформ // Офіційний сайт Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/>.

³⁷ Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.

проектах законів (таблиця 2) увага приділяється переважно питанням реєстрації. Це пов'язано з тим, що кожен з органів державної влади проводить певні реєстраційні дії та веде їх облік.

Сьогодні все ще відсутній відкритий обмін реєстраційними даними між органами державної влади, що призводить до певного дублювання інформації про фізичних чи юридичних осіб та нераціонального її використання.

Відсутність законодавчо врегульованого порядку функціонування всієї системи вироблення політики щодо публічних послуг органів публічної адміністрації і їх надання призводить до безсистемного напрацювання нормативно-правових актів, неузгодженості у їх розробленні і прийнятті, практично унеможлиблює проведення комплексної роботи щодо впорядкування цієї системи, зокрема приведення чинної нормативної бази у цій сфері до єдиних вимог з урахуванням назрілих потреб адаптації кращого світового досвіду.

Основними недоліками чинного законодавства щодо публічних послуг в Україні варто вважати: різноманітність визначень публічних, державних, муніципальних послуг у нормативно-правових актах; невизначеність єдиних вимог із віднесення послуг до платних та безоплатних; неврегульованість критеріїв формування номенклатури (переліків) послуг; відсутність моніторингу та аналізу законодавства щодо всієї сукупності публічних послуг.

До того ж, окрім невиробленої державної політики щодо надання публічних послуг, процедурної, змістової неузгодженості, існує проблема інформування фізичних та юридичних осіб органами державної влади щодо надання цих послуг.

Хоч такі відносини унормовуються Законом України «Про звернення громадян», однак не всі органи державної влади на своїх веб-сторінках містять інформацію про публічні послуги, що ними надаються. Складнощі в інформуванні утримувачів послуг багато в чому зумовлює відсутність необхідного рівня системності в діяльності з упорядкування публічних послуг. Інформацію про надання органом влади публічних послуг мають окремі органи публічної адміністрації влади у тому разі, коли вони надаються центральними органами виконавчої влади. Коли ж надання таких послуг делегується місцевим органам влади, інформація про них значно відрізняється за змістом та формою подання (залежно від регіону тощо). Спроби узгодити всі веб-сторінки органів виконавчої влади з офіційним сторінкою Кабінету міністрів України для зручності користування ними, у тому числі і для впорядкування інформації про публічні послуги органів державної влади, поки що не дали очікуваних результатів.

Дієвим методом боротьби з корупцією є перегляд чинного законодавства щодо надання публічних послуг різними суб'єктами публічної адміністрації у бік його збалансування та вироблення і закріплення основних принципів, за якими дотримання вимог законодавства щодо публічних послуг забезпечує права людини та громадянина.

Разом із тим за частинами другою та третьою статті 5 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»³⁸ у межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, а також з урахуванням вимог статті 18 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»³⁹ їх голови визначають структуру місцевих державних адміністрацій. Рекомендаційні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Аналогічно, за пунктом 5 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁴⁰ затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатних розписів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на їх утримання віднесено до виключної компетенції відповідної місцевої ради.

Що ж стосується використаного у тексті цієї статті Закону України терміна «робочі органи», то існування таких органів у складі місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування Конституцією чи законами України не передбачено.

Суттєвим недоліком проекту Адміністративно-процедурного кодексу України є уніфікація процедур усіх адміністративних проваджень, хоча процедурні режими для адміністративних проваджень, що ініціюються за заявою особи щодо забезпечення реалізації її прав і законних інтересів, а також виконання ними визначених законом обов'язків, та адміністративних проваджень, що ініціюються за заявою особи щодо захисту її прав, не можуть бути тотожними. Аналогічно процедури адміністративних проваджень, що ініціюються за заявою особи, не повинні ототожнюватись із процедурами адміністративних проваджень, що ініціюються адміністративним органом.

Разом із тим законопроект повинні бути виписані не тільки порядок та процедури оскарження неправомірних рішень органів публічної адміністрації, як це регламентовано у розділі V проекту кодексу, а й порядок відновлення порушених у результаті дій та бездіяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб прав, свобод та законних інтересів суб'єктів.

Одним із основних результатів правової регламентації процедур, зокрема проваджень, із надання публічних послуг потрібно здійснити розробку та затвердження уніфікованих стандартів, тобто узагальненого законодавчого нормативного акта (Кодексу публічних послуг в Україні та

³⁸ Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 18. – С. 3.

³⁹ Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 41. – С. 15. – Ст. 2157. – Код акта 26534/2003.

⁴⁰ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

Адміністративно-процедурного кодексу, проекти яких залишились на стадії розгляду). Саме такий закон став би, на думку І. Б. Колушко, важливою гарантією прав громадян у їхніх відносинах із публічними інституціями та реально сприяв би громадянам у реалізації їхніх прав та свобод⁴¹.

У звіті, підготовленому Головною державною службою в Україні, на офіційному веб-сайті дається таке визначення категорії «адміністративна послуга»: це здійснювана за заявою приватної (фізичної або юридичної) особи діяльність адміністративного органу та її результат щодо юридичного оформлення прав, свобод і законних інтересів особи (наприклад, видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо), а також виконання обов'язків особи⁴².

Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р, адміністративна послуга є результатом 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)⁴³.

Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні визначає адміністративну послугу як спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав, виконання обов'язків фізичної або юридичної особи «позитивну» публічно-службову діяльність органу публічної адміністрації, яка здійснюється за заявою цієї особи⁴⁴.

Таким чином, відповідно до правил законотворчої практики, у преамбулі не має бути визначення понять, а має висвітлюватися основний зміст закону.

В Концепції адміністративної реформи в Україні паралельно використовувалися терміни «державні послуги» та «управлінські послуги», при цьому особливої межі між ними не проводилося. Формування вітчизняної теорії публічних послуг, напевно, бажано було б розпочати зі створення загальноприйнятого понятійно-категоріального апарату, який би використовувався у подальших наукових дослідженнях. Так, в англійській мові для позначення категорії публічних послуг вживається термін «public services», але через особливості категорійного апарату замість поняття «публічні послуги» в Україні використовувався термін «державні (управлінські), адміністративні послуги».

⁴¹ Колушко І. Б. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І. Б. Колушко, В. П. Тимошук // Право України. – 2001. – № 5. – С. 34.

⁴² Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=198893.

⁴³ Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 168–170.

⁴⁴ Концепція реформування публічної адміністрації в Україні (проект) // Адміністративна реформа в Україні: необхідність і перспективи проведення : матер. Міжнар. конф. (м. Київ, 7 грудня 2005 р.). – К., 2005. – С. 6.

3. ОСОБЛИВОСТІ КЛАСИФІКАЦІЇ ТА ПРИНЦИПІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ТА ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

Класифікація публічних та адміністративних послуг, по-перше, дає можливість використати порівняльний аналіз для відмежування сервісно-публічної процедури від інших видів адміністративних процедур щодо надання публічних послуг органами публічної адміністрації; по-друге, забезпечує можливість всебічного дослідження юридичної природи процедур надання послуг (суб'єктів, об'єктивної, суб'єктивної сторони адміністративної процедури), ми розглянемо наявні в адміністративно-правовій науці підходи до класифікації публічних та адміністративних послуг.

І. Б. Коліушка, зазначив, що найважливішим слід визнати типізації за видами, що насамперед дозволяють докладніше висвітлити сукупність адміністративних послуг та покращити їх правове регулювання. Однак класифікувати послуги, що надаються органами виконавчої влади, можна за умови створення загального переліку управлінських послуг. Для кращого розуміння сутності такого явища, як управлінські послуги, необхідно досліджувати їх конкретні приклади ⁴⁵. В. П. Тимошук надає перевагу тим критеріям класифікації, які мають практичне значення, тобто допомагають розробити рекомендації щодо покращення системи надання адміністративних послуг ⁴⁶. Для вироблення власних критеріїв класифікації адміністративних послуг України розглянемо наявні сьогодні критерії класифікації адміністративних послуг, що надаються органами виконавчої влади загалом.

Найбільш вживаним серед науковців визнається критерій класифікацій адміністративних послуг за галузями законодавства. Зокрема, В. П. Тимошуком такий підхід обґрунтовується належністю земельних, господарських, соціальних відносин до галузей законодавства, які, так би мовити, «виросли» з адміністративного права і мають адміністративний характер. Тому існує ще одне визначення критерію такої класифікації – за предметом (характером) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів⁴⁷. За такими критеріями можна виділити підприємницькі або господарські (реєстрація особи як суб'єкта підприємницької діяльності), соціальні (призначення державної соціальної допомоги), земельні (прийняття органом місцевого самоврядування рішення про надання земельної ділянки у користування), будівельно-комунальні та інші види адміністративних послуг. У процедурному аспекті вчений також не вбачає жодних суттєвих відмінностей між цими послугами, оскільки

⁴⁵ Коліушко І. Б. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук // Право України. – 2001. – № 5. – С. 31.

⁴⁶ Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упор. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – С.125

⁴⁷ Долечек В. С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. С. Долечек ; Нац. академія держ. управління при Президенті України. – К., 2005. – 206 с.

процедурним результатом зазначених видів адміністративних послуг є той самий адміністративний акт.

Не менш важливим критерієм класифікації адміністративних послуг слід вважати рівень правового регулювання процедури їх надання⁴⁸ або рівень встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг. За останнім критерієм ми виокремлюємо адміністративні послуги із централізованим регулюванням (закони, акти Президента, Кабінету Міністрів); адміністративні послуги з локальним регулюванням (насамперед, акти органів місцевого самоврядування); адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли має місце одночасно і централізоване, і локальне регулювання). Така класифікація, на думку В. П. Тимошука, дає змогу виробити певні правила щодо впорядкування системи надання адміністративних послуг, особливо послуг з локальним регулюванням, оскільки саме цей вид послуг запроваджуються за ініціативою органів місцевого самоврядування без урахування об'єктивних можливостей їх надання⁴⁹.

Ще одним критерієм класифікації адміністративних послуг, який може мати і теоретичне, і практичне значення, є зміст адміністративної діяльності з надання адміністративної послуги, або, за визначенням В. С. Долечека, зміст самого процедурного результату⁵⁰. Якщо простіше, йдеться про кінцевий результат, якого очікує споживач послуги, його остаточне оформлення, тобто індивідуальний адміністративний акт, видання якого для особи є принципово важливим, оскільки за однаковою назвою процедури може критися різне змістове навантаження. Суттєвим у цій класифікації є також те, що кожен вид адміністративних послуг має специфіку форми (оформлення) адміністративного акта, яку також необхідно враховувати у правовому регулюванні діяльності з надання відповідної адміністративної послуги.

Можна виокремити різні критерії для класифікації надання публічних послуг. На наш погляд, мають значення класифікації, які дають можливість сформулювати рекомендації щодо покращення системи надання органами публічної адміністрації публічних послуг.

Класифікація адміністративних та публічних послуг в Україні безпосередньо пов'язана з принципами їх надання, оскільки саме вид послуги визначає особливості процедури, суб'єкта надання, строків, способів звернення та обсягу прав і обов'язків отримувача.

Принципи надання адміністративних та публічних послуг органами виконавчої влади та місцевого самоврядування взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дає

⁴⁸ Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] : в 2 т. / [В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін.] ; за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004–2004. – Т. 2 : Особлива частина. – 2004. – С.457

⁴⁹ Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упор. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – С.125

⁵⁰ Долечек В. С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. С. Долечек ; Нац. академія держ. управління при Президенті України. – К., 2005. – С.132

змогу достатньою мірою розкрити їх природу, індивідуальність і регулюючі можливості. При цьому кожен принцип займає структурно відведене йому місце, що дає підстави зробити висновок: повноцінне розкриття змісту і потенціалу будь-якого принципу можливе лише в рамках і з урахуванням його системних залежностей.

Принцип безперервності полягає в постійному наданні суб'єктами публічних послуг. Організацію такої діяльності в жодному разі не можна розглядати як короточасну кампанію, розраховану лише на вирішення якогось конкретного завдання. Пропозиція щодо доцільності надання публічних послуг органами влади не менше як п'ять разів на тиждень, протягом, після робочого дня та в один із вихідних днів була обґрунтована вже неодноразово різними авторами.

Принцип результативності передбачає спрямованість суб'єктів надання публічних послуг на позитивне вирішення справи, тобто на надання особі публічної послуги. Результативність також передбачає орієнтацію на цілісність послуги, тобто отримання особою загального очікуваного результату.

Принцип доступності передбачає фактичну можливість особи звернутися за отриманням публічної послуги. Доступність включає: наявність інформації про орган, який надає відповідні публічні послуги, її достатність (повноту) та коректність; різноманітність та доступність джерел такої інформації, в тому числі можливість отримання інформації телефоном, через мережу Інтернет; територіальну наближеність органу до споживачів послуг; можливість вільного (безперешкодного) доступу споживачів послуг у приміщення адміністративного органу; наявність та безкоштовність бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за публічною послугою, можливість отримання таких бланків із веб-сторінки органів публічної адміністрації; справедливий (обґрунтований) розмір плати за публічну послугу (якщо послуга платна).

Принцип централізації (підпорядкованості) визначає організуючий, забезпечуючий та координуючий характер надання публічних послуг відповідними суб'єктами⁵¹. Так, окремими нормативними актами МВС встановлено особливий порядок візування вищими органами матеріалів з питань дозвільної діяльності, які підготовлені нижчими підрозділами⁵². Цей принцип зумовлює необхідність постійно координувати діяльність підпорядкованих підрозділів, враховувати місце (компетенцію) кожного з них, застосовувати різноманітні методи узгодження цієї діяльності для

⁵¹ Інструкція про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів : затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 21 серпня 1998 р. № 622 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 42. – Ст. 1574.

⁵² Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління : Наказ Міністерства юстиції України від 18 березня 2004 р. № 26/5 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 12. – Т. 1. – С. 261. – Ст. 777. – Код акта 28242/2004.

підвищення ефективності надання публічних послуг органами публічної адміністрації.

Принцип зручності передбачає врахування інтересів та потреб споживачів послуг. Зручність включає: можливість вибору способу звернення за публічною послугою, в тому числі забезпечення можливості звернення поштою, електронною поштою тощо; мінімізацію кількості інстанцій, залучених до надання публічної послуги; максимальний обсяг та зручність для споживачів часу особистого прийому громадян, чітку визначеність цього часу та його реальне дотримання; відсутність черг або впорядкованість (організованість) особистого прийому громадян, використання механізмів попереднього запису, прозорості (нумерованої) черги тощо; зручний порядок оплати публічної послуги (якщо послуга платна).

Своєчасність як один із принципів надання публічної послуги передбачає дотримання встановленого терміну надання публічної послуги з орієнтацією на якнайшвидше вирішення справи. Орган, що надає адміністративну послугу, повинен враховувати законні інтереси особи щодо прискореного надання публічної послуги. Пропонується в проекті Закону України «Про адміністративні послуги» зазначати наступне положення, що граничний строк надання адміністративної послуги не може перевищувати 30 календарних днів з дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги. Суб'єкт надання адміністративних послуг надає адміністративну послугу, а центр надання адміністративних послуг забезпечує організацію надання такої послуги у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктом звернення. У разі надання адміністративної послуги суб'єктом органу публічної адміністрації, який діє на засадах колегіальності, рішення про надання адміністративної послуги або про відмову в її наданні приймається у строк, а в разі неможливості прийняття зазначеного рішення у такий строк – на першому засіданні (слуханні) після закінчення цього строку.

Крім того в проекті Закону України «Про адміністративні послуги» закріпити, що адміністративна послуга вважається наданою з моменту отримання її суб'єктом звернення особисто або надіслання поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) листа з повідомленням про можливість отримання такої послуги на адресу суб'єкта звернення. У випадках, передбачених законодавством, відповідний документ може бути надісланий поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) або за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку. При цьому строк доставки поштової кореспонденції не зараховується до строку надання адміністративної послуги. Виходячи із того що адміністративні послуги є частиною публічних послуг, то зазначене положення може регулюватися і публічними послугами.

Правовідносини, що виникають під час відплатного надання послуг, мають усі ознаки цивільно-правових відносин, оскільки ґрунтуються на юридичній рівності сторін, принципі диспозитивності та свободі договору. Юридична рівність передбачає відсутність підпорядкованості між

замовником і виконавцем, тоді як принцип диспозитивності надає сторонам можливість самостійно визначати зміст своїх прав та обов'язків. Свобода договору виявляється у праві сторін вільно обирати контрагента, вирішувати питання щодо укладення договору та погоджувати його умови в межах, установлених законодавством.

Отже, принципи надання адміністративних та публічних послуг органами виконавчої влади й місцевого самоврядування становлять взаємопов'язану та цілісну систему, у межах якої кожен принцип доповнює й посилює інші.

4. ОРГАНИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА АДВОКАТУРА ЯК СУБ'ЄКТИ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ТА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Основним нормативно-правовим актом, що визначає правовий статус ОВС як суб'єкта надання адміністративних послуг є Закон України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р.⁵³

В статті 7 вище зазначеного Закону України одним із завдань міліції є участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків. Статтею 10 цього закону на міліцію покладається обов'язок брати участь у правовому вихованні населення; давати відповідно до законодавства дозвіл на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин та матеріалів, інших предметів і речовин, щодо зберігання і використання яких встановлено спеціальні правила, а також на відкриття об'єктів, де вони використовуються, контролювати додержання зазначених правил та функціонування цих об'єктів.

Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 р. відповідно зі статтею 9 органи внутрішніх справ видають ліцензії на такі види господарської діяльності:

1) виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівлю вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; виробництво вибухових матеріалів промислового призначення (за переліком, що затверджується спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань нагляду за охороною праці та державного гірничого нагляду);

2) виготовлення бланків цінних паперів, документів суворої звітності; надання послуг, пов'язаних з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян.⁵⁴

На підзаконному рівні основні засади надання адміністративних послуг в Україні визначено в низці Указів Президента України.

В Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» № 810 від 22 липня 1998 р. йдеться про запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання адміністративних (в Указі вони також визначаються як державні, громадські, управлінські) послуг, які визначено як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації

⁵³ Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. - №4. - Ст. 20 (з наступними змінами та доповненнями).

⁵⁴ Про ліцензування деяких видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 36. - Ст. 299.

прав і свобод громадян - зокрема реєстрація, ліцензування, сертифікація тощо, про переорієнтацію діяльності державних органів із суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання адміністративних послуг громадянам та юридичним особам, а також забезпечення дії принципу верховенства права⁵⁵.

Серед урядових нормативно-правових актів виділяється Розпорядження Кабінету Міністрів України «Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» № 90-р від 15 лютого 2006 р., зазначено, щодо впорядкування адміністративних послуг як на законодавчому рівні так відмежування повноважень суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги. Зазначено в цьому розпорядженні, що адміністративна послуга - це 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). Однак, її положення щодо визначення принципів та напрямів подальшого реформування діяльності органів виконавчої влади у сфері адміністративних послуг, носять більш декларативний характер, ніж мають практичне значення, особливо для органів та підрозділів МВС – суб'єктів, наділених особливими повноваженнями у застосуванні заходів адміністративного примусу, здійсненні контрольно-наглядових проваджень⁵⁶.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ» № 795 від 04 червня 2007 р. визначаються адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки: п. 10 - оформлення документів, пов'язаних з видачею дозволу на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів та вибухових матеріалів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система; п.11 - реєстрація (перереєстрація) мисливської, холодної зброї, пневматичної та газової зброї, реєстрація нагородної зброї; п.12 - видача дозволу (оформлення документів) на відкриття та функціонування об'єктів дозвільної системи, що працюють з вибуховими матеріалами, піротехнічних майстерень та інших об'єктів; п. 16 видача направлення на реалізацію зброї; п.71 відстрілювання вогнепальної зброї та огляд її технічного стану; п. 85 ремонт вогнепальної зброї; п. 105 надання консультаційної допомоги, довідкових та інформаційних матеріалів з питань оформлення документів з питань дозвільної системи⁵⁷.

⁵⁵ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 // Урядовий кур'єр. – 1998. – 28 липня.

⁵⁶ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» № 90-р від 15 лютого 2006 р. Електронний ресурс. — Режим доступу // zakon.rada.gov.ua.

⁵⁷ Постановою Кабінету Міністрів України «Переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ» № 795 від 04.06.2007. Електронний ресурс. — Режим доступу // zakon.rada.gov.ua.

Органи внутрішніх справ як суб'єкти надання публічних та адміністративних послуг посідають важливе місце у механізмі реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Їх діяльність у відповідній сфері характеризується поєднанням владно-управлінських повноважень із сервісною функцією держави, що зумовлює необхідність чіткого нормативного визначення компетенції, процедурних форм і гарантій належного надання відповідних послуг.

Особливістю діяльності органів внутрішніх справ у цій сфері є те, що надання адміністративних і публічних послуг безпосередньо пов'язане із забезпеченням публічної безпеки, охороною правопорядку, реалізацією прав громадян та виконанням державою своїх позитивних зобов'язань перед суспільством. До відповідної сфери належать, зокрема, послуги у сфері документування та ідентифікації особи, міграції, реєстраційної діяльності, дозвільної системи, обігу окремих видів об'єктів, а також інші послуги, надання яких законодавством віднесено до компетенції відповідних органів

Особливістю цієї діяльності в ОВС було поєднання владно-розпорядчих, правоохоронних, адміністративно-юрисдикційних та адміністративно-послужових функцій, що обумовлює необхідність їх чіткого розмежування при дослідженні публічних та адміністративних послуг. До адміністративно-послужової складової діяльності органів внутрішніх справ можна віднести ті види діяльності, у межах яких особа зверталася до уповноваженого органу з метою отримання конкретного юридично значущого результату, а орган внутрішніх справ, діючи в межах наданої йому компетенції, здійснював установлену законодавством процедуру та приймав відповідне рішення. Насамперед це стосувалося дозвільних, реєстраційних, документальних та інших процедур, результатом яких було виникнення, підтвердження, зміна або реалізація певного права чи законного інтересу особи.

Щодо місця адвокатура України має особливе місце серед інституцій, діяльність яких була спрямована на задоволення суспільно значущих потреб особи. Її публічна значущість зумовлювалася передусім конституційною функцією забезпечення права на правову допомогу та права на захист. Водночас адвокатура не належить до системи органів державної влади, а адвокат не є суб'єктом владних повноважень у традиційному адміністративно-правовому розумінні.

У зв'язку з цим діяльність адвокатури доцільно розглядати диференційовано. З одного боку, професійна правова допомога, яка надавалася адвокатом, мала безпосередню публічну значущість, оскільки була спрямована на забезпечення та захист прав, свобод і законних інтересів людини. З іншого боку, така діяльність не набувала автоматично статусу адміністративної послуги, оскільки її надання не було результатом реалізації владного управлінського повноваження.

Відмінність між публічною та адміністративною послугою у цьому випадку полягає у характері правового зв'язку між суб'єктом та отримувачем послуги. Для адміністративної послуги визначальним є здійснення суб'єктом відповідної публічної адміністрації встановленої законом компетенції та

прийняття за зверненням особи юридично значущого рішення. Натомість адвокат, здійснюючи консультування, представництво або захист клієнта, реалізує професійні повноваження, а не владну компетенцію державного органу. Таким чином, адвокатура обґрунтовано характеризується як інституцію, діяльність якої має публічно значущий характер та спрямована на надання правової допомоги, однак не як універсального суб'єкта адміністративних послуг. Визнання окремої діяльності органів адвокатури адміністративною послугою можливе лише за умови наявності встановленої законом владної компетенції та інших юридичних ознак послуги.

Отже, науково обґрунтованим є положення про те, що адвокатура може розглядатися у широкій системі суб'єктів надання публічно значущих послуг, проте її професійна діяльність не повинна ототожнюватися з адміністративними послугами. Публічний характер адвокатури визначається не наявністю у неї владних повноважень, а соціальною та конституційно-правовою значущістю її функції із забезпечення правової допомоги та захисту прав людини.

5. ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕДУРИ (ПРОВАДЖЕННЯ) НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ (АДМІНІСТРАТИВНИХ) ПОСЛУГ ТА ОЦІНКА ЇХ ЯКОСТІ

Серед вчених діяльність органів виконавчої влади щодо прийняття адміністративних актів (у тому числі і щодо надання публічних послуг) розглядалася і досі розглядається переважно у структурі так званого «адміністративного процесу». Зокрема, категорія «адміністративний процес» ще з радянських часів мала вагоме методологічне значення в науці адміністративного права і є актуальною в сучасних умовах.

Тому детальному аналізу процедура з надання публічних послуг має передувати з'ясування змісту поняття «адміністративний процес», а також його співвідношення з категорією «адміністративна процедура». Це дасть змогу чіткіше окреслити зв'язок процедури надання публічних послуг органами виконавчої влади з вищевказаними категоріями та іншими формами публічного адміністрування, визначити її місце в адміністративному праві тощо.

Перейдемо до розкриття правових категорій «адміністративний процес» та «адміністративна процедура надання публічних послуг» на законодавчому та підзаконному рівнях.

Адміністративний процес розглядається як судовий розгляд публічно-правових спорів, віднесених до компетенції адміністративних судів. У рамках цього підходу також існують різні точки зору: наприклад, виділяється адміністративний процес як вид судового процесу (адміністративне судочинство) та окремо управлінський процес (правозастосовна діяльність адміністративних органів) або стверджується, що адміністративний процес – це форма правосуддя, тобто адміністративне судочинство, а діяльність органів публічної адміністрації взагалі має не процесуальний, а процедурний характер (так звані адміністративні процедури).

Так, у Кодексі адміністративного судочинства України визначено, що адміністративний процес – правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. У зв'язку з тим, що категорії «адміністративна процедура» немає, але є категорія «письмова провадження» – розгляд і вирішення адміністративної справи в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без виклику осіб, які беруть участь у справі, та проведення судового засідання на основі наявних у суду матеріалів у випадках, встановлених цим Кодексом»⁵⁸, можливо, використовуючи метод індукції та дедукції, розглянути аналогічно поняття «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження».

В нормативно-правових актах, можна побачити, що поняття адміністративний процес і адміністративна процедура є різними категоріями, тобто охоплюють різні сфери. У першому випадку законодавець чітко визначає сферу «адміністративного судочинства», а в другому – «порядок,

⁵⁸ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – С. 11. – Ст. 1918.

що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням».

Адміністративний процес у юридичній науці розглядають у широкому і вузькому значенні. Так, натеper не існує єдиного «правильного» підходу до вирішення цього питання. Одні науковці, такі як Г. І. Петров, А. П. Корнєв, О. М. Якуба, Д. Н. Бахрах, В. Д. Сорокін, трактують адміністративний процес у широкому розумінні, інші вчені – Н. Г. Саліщева, М. І. Пискотін, А. В. Самійленко – у вузькому. Погоджуємося з позицією доктора юридичних наук, професора О. В. Кузьменко, згідно з якою «існування «вузької» та «широкої» концепцій адміністративного процесу, тобто двох взаємовиключних теорій у праві одночасно, порушує закони логіки, оскільки два протилежні висловлювання ніколи не є істинними, принаймні одне з них неодмінно хибне»⁵⁹.

Не можна не відзначити обґрунтовану позицію О. С. Лагоди, який у дисертаційному дослідженні «Адміністративна процедура: теорія практика застосування» підтримує позицію вчених, які схилиються до вузького розуміння адміністративного процесу, і на підтримку декларованого твердження наводить такі аргументи:

– відповідно до теорії Ш. Л. Монтеск'є та конституційного принципу, зазначеного у ст. 6 Основного Закону, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Широке визначення адміністративного процесу фактично поєднує дві окремі, незалежні гілки виконавчої та судової влади, чим порушує засадні принципи побудови правової держави;

- під час вирішення справ адміністративної юрисдикції можливий результат, що полягає у застосуванні заходів примусу, тобто винні притягаються до адміністративної відповідальності, на них накладаються відповідні стягнення. Вказана ситуація не є характерною для адміністративних процедур, через які вирішуються інші питання управлінської діяльності;

– правова оцінка поведінки учасників управлінських відносин є обов'язковою в адміністративно-юрисдикційній діяльності. Щодо адміністративно-процедурної зазначимо, що вона може і не здійснюватися, якщо цього не вимагає порядок виконання процедури, наприклад, підготовка управлінських рішень;

– щодо предмета регулювання у Кодексі адміністративного судочинства України, у ст. 1, зазначається, що цей нормативно-правовий акт встановлює повноваження та компетенцію адміністративного суду, порядок звернення в адміністративний суд і порядок адміністративного судочинства. Таким чином, наявний підхід до широкого визначення поняття «адміністративний процес» є неузгодженим у методологічному аспекті. Адже загальне поняття використовується для визначення окремого явища, а саме судового розгляду адміністративно-правових спорів;

– розуміння «процесу» в класичних галузях права, тобто в

⁵⁹ Кузьменко О. В. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг / О. В. Кузьменко // Право України. – 2007. – № 6. – С. 15.

кримінальному та цивільному, характеризується такими ознаками, як наявність спору між сторонами та вирішення його судом. Широке визначення адміністративного процесу суперечить такому розумінню, що є неприпустимим, зважаючи на системність та узгодженість правової науки, а також однозначність розуміння загальних понять;

- справи адміністративно-процедурного процесу мають безспірний характер, тобто у них відсутній спір, тоді як в адміністративно-юрисдикційному процесі така ознака існує;

- юрисдикційний та позитивний процес, тобто судове вирішення адміністративних спорів і розгляд органами виконавчої влади індивідуальних адміністративних справ, мають різну мету, завдання, склад та статус учасників, принципи тощо⁶⁰.

Зазначений підхід підтримується вченими А. Т. Комзюком⁶¹, В. П. Тимощуком⁶². Так, під адміністративною процедурою ними розуміється встановлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративними органами адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору.

Не можна не погодитися з В. П. Тимощуком, який зазначає, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці процедура прийняття адміністративних актів розглядається у структурі «адміністративного процесу» в його «управлінському», або «широкому», значенні. Проте, на думку вченого, найбільш коректним і раціональним використанням категорії «адміністративний процес» є її вживання для позначення відносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства⁶³.

Проаналізувавши періодику зарубіжної літератури, країн європейської союзу, можна дійти висновку, що у широкому значенні категорія адміністративного процесу у цих країнах не використовується. Наприклад, у Польській Республіці відносини, які у нас включаються в широке поняття адміністративного процесу, аналізуються через окремі правові форми діяльності публічної адміністрації (насамперед, адміністративну процедуру) та судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації⁶⁴.

У вітчизняних законопроектах, вживаючи два окремі терміни «адміністративна процедура» та «адміністративний процес», український законодавець діє за зразком більшості держав Європейського Союзу, де таке розмежування є досить чітким.

⁶⁰ Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. С. Лагода ; Нац. ун-т ДПС України. – Ірпінь, 2007. – С.12-13

⁶¹ Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : [навч. посібник] / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – С.47

⁶² Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упор. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – С.12-15

⁶³ Тимошук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. П. Тимошук ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2009. – С.31

⁶⁴ Ochendowski E. Prawo administracyjne, czesc ogolna / E. Ochendowski. – Torun, 2001. –Р.247

Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччина під адміністративним процесом розуміється лише судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів. У свою чергу, діяльність адміністративних органів щодо підготовки і прийняття адміністративного акта, в тому числі надання публічної послуги або укладення адміністративного договору, здійснюється в рамках адміністративної процедури⁶⁵. Тому діяльність суб'єктів публічної адміністрації в тому числі щодо процедури надання публічних послуг некоректно вважати адміністративним процесом через невідповідність принципів методологічним засадам загальної теорії права, в тому числі й адміністративного права, а також через відсутність єдності та цілісності (спільності ознак, статусу учасників, принципів тощо) публічного адміністрування (адміністрації) та адміністративного судочинства.

Замовники публічної послуги – фізичні особи. Результат надання публічної послуги – виписку з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. Найменування органу (та відділу), що надає публічну послугу, – відділ державної реєстрації виконавчого комітету міської ради. Плата за надання публічної послуги – два неоподатковуваних мінімуми доходів громадян (34 грн). Перелік документів, необхідних для отримання публічної послуги: 1) заповнена друкованими літерами реєстраційна картка форми № 10; 2) паспорт; 3) ксерокопія довідки про присвоєння реєстраційного номеру облікової картки платника податків; 4) квитанція про оплату 34 грн.

Державна реєстрація змін до відомостей про фізичну особу-підприємця, які містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. Нормативно-правовий акт, що регулює надання адміністративної послуги, – Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців»⁶⁶.

Замовники публічної послуги – фізичні особи – підприємці. Результат надання публічної послуги – виписка з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (виняток – заміна КВЕД)⁶⁷. Найменування органу (та відділу), що надає публічну послугу, – відділ державної реєстрації виконавчого комітету міської ради. Перелік документів, необхідних для отримання публічної послуги: 1) заповнена друкованими літерами реєстраційна картка форми № 11; 2) паспорт; 3) квитанція про оплату.

Державна реєстрація припинення фізичної особи-підприємця. Нормативно-правовий акт, що регулює надання публічної послуги, – Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців». Замовники публічної послуги – фізичні особи – підприємці.

⁶⁵ Закон про адміністративну процедуру ФРН : текст станом на 5 травня 2004 р. // Адміністративні процедури і адміністративне судочинство: збірник матеріалів Німецького фонду міжнародного правового співробітництва. – К. : Німецький фонд міжнародного правового співробітництва, 2006. – С. 34–84.

⁶⁶ Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців : Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – С. 12. – Ст. 1172. – Код акта 25419/2003.

⁶⁷ Адміністративно-процедурний кодекс України : проект Закону України від 18 липня 2008 р. № 2789 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF25H00A.html.

Результат надання публічної послуги – опис.

Найменування органу (та відділу), що надає публічну послугу, – відділ державної реєстрації виконавчого комітету міської ради. Публічна послуга є безоплатною.

Перелік документів, необхідних для отримання публічної послуги: 1) заява про припинення підприємницької діяльності фізичною особою-підприємцем; 2) паспорт.

Після сплину строку, зазначеного у вказаній заяві (від двох до трьох місяців), додатково подаються такі документи: 1) заповнена друкованими літерами реєстраційна картка форми № 12; 2) довідка Державної податкової інспекції про відсутність заборгованості по податках, зборах (обов'язкових платежах); 3) довідка з Пенсійного фонду України про відсутність заборгованості по податках, зборах (обов'язкових платежах); 4) паспорт⁶⁸.

Державна реєстрація юридичної особи. Нормативно-правовий акт, що регулює надання публічної та адміністративної послуги, – Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців». Замовники публічної послуги – юридичні особи, фізичні особи – засновники. Результат надання публічної та адміністративної послуги – виписка з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, зареєстровані установчі документи юридичної особи.

Найменування органу (та відділу), що надає публічну та адміністративну послугу – відділ державної реєстрації виконавчого комітету міської ради. Плата за надання публічної та адміністративної послуги – десять неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (170 грн).

Перелік документів, необхідних для отримання публічної та адміністративної послуги: 1) заповнена друкованими літерами реєстраційна картка форми № 1; 2) паспорт уповноваженої особи; 3) оригінал, копія, нотаріальна копія протоколу (рішення) засновників; 4) статут – два примірники з підписами засновників на статуті; 5) квитанція про оплату 170 грн; 6) довіреність від засновників на подання документів на державну реєстрацію (нотаріально посвідчена – якщо засновником є фізична особа, довіреність за підписом директора – якщо засновником є юридична особа); 7) якщо засновником юридичної особи є юридична особа, додатково подається інформація з документами, що підтверджують структуру власності засновників – юридичних осіб, яка дає змогу встановити фізичних осіб – власників істотної участі цих юридичних осіб⁶⁹.

Державна реєстрація змін до установчих документів юридичної особи. Нормативно-правовий акт, що регулює надання публічної послуги, – Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців»⁷⁰. Замовники публічної послуги – юридичні особи. Результат

⁶⁸ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – С. 11. – Ст. 1918.

⁶⁹ Кузьменко О. В. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг / О. В. Кузьменко // Право України. – 2007. – № 6. – С. 15–17.

⁷⁰ Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців : Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – С. 12. – Ст. 1172. – Код акта 25419/2003.

надання публічної послуги – виписка з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та/або зареєстровані зміни до установчих документів юридичної особи.

Найменування органу (та відділу), що надає публічну послугу, – відділ державної реєстрації виконавчого комітету міської ради. Плата за надання адміністративної послуги – 30% реєстраційного збору за державну реєстрацію; у разі зміни місцезнаходження, необхідності здійснення публікації – додаткова плата.

Перелік документів, необхідних для отримання публічної послуги: 1) рішення про внесення змін (протокол зборів учасників, рішення засновника тощо) до статуту; 2) документ, що підтверджує правомочність прийняття рішення засновників про внесення змін до статуту; 3) статут у новій редакції або зміни і доповнення до статуту – два примірники (з підписами засновників); 4) квитанція про оплату; 5) оригінали всіх попередніх статутів і внесених до них змін; 6) якщо змінюється склад учасників, додатково подається примірник оригіналу (ксерокопія, нотаріально засвідчена копія) одного з таких документів: рішення про вихід юридичної особи зі складу засновників (учасників); заява фізичної особи про вихід зі складу засновників (учасників); заява, договір, інший документ про перехід чи передачу права власності на корпоративні права, частку статутного капіталу юридичної особи; рішення уповноваженого органу юридичної особи про примусове виключення засновника (учасника) зі складу засновників (учасників) юридичної особи, якщо це передбачено законом або установчими документами юридичної особи; 7) заповнена друкованими літерами реєстраційна картка форми № 3; 8) довіреність від керівника юридичної особи та наявність посвідчувального надпису на картці (у разі якщо документи подає уповноважена особа); 9) паспорт керівника або уповноваженої особи⁷¹.

Державна реєстрація припинення юридичної особи. Нормативно-правовий акт, що регулює надання публічної послуги, – Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців». Замовники публічної послуги – юридичні особи.

Результат надання публічної (адміністративної) послуги – опис. Найменування органу (та відділу), що надає публічну послугу, – відділ державної реєстрації виконавчого комітету міської ради. Публічна (адміністративна) послуга є безоплатною⁷².

Отже, перелік документів, необхідних для отримання публічної послуги: 1) примірник оригіналу (копія, нотаріально засвідчена копія) рішення засновників (учасників) або уповноваженого ними органу щодо припинення юридичної особи. У випадках, встановлених законом, крім документів, що передбачені ч. 1 цієї статті, додатково подається документ,

⁷¹ Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців : Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – С. 12. – Ст. 1172. – Код акта 25419/2003.

⁷² Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців : Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – С. 12. – Ст. 1172. – Код акта 25419/2003.

який підтверджує одержання згоди відповідних органів державної влади на припинення юридичної особи. У разі припинення юридичної особи злиттям або приєднанням рішення щодо припинення юридичної особи підписується уповноваженими особами юридичної особи або юридичних осіб, що припиняються, та юридичної особи – правонаступника; 2) якщо такі документи подаються представником юридичної особи, державному реєстратору додатково пред'являється паспорт та подається документ (нотаріально посвідчена копія документа), що посвідчує повноваження представника.

Після сплину строку, що зазначається у рішенні юридичної особи (від 2 до 6 місяців), додатково подаються такі документи: для проведення державної реєстрації припинення юридичної особи в результаті її ліквідації голова ліквідаційної комісії або уповноважена ним особа після закінчення процедури ліквідації, яка передбачена законом, але не раніше двох місяців з дати публікації повідомлення у спеціалізованому друкованому засобі масової інформації, повинен подати (надіслати рекомендованим листом з описом вкладення) державному реєстратору такі документи: 1) заповнену реєстраційну картку на проведення державної реєстрації припинення юридичної особи у зв'язку з ліквідацією; 2) довідку відповідного органу державної податкової служби про відсутність заборгованості по податках, зборах (обов'язкових платежах); 3) довідку відповідного органу Пенсійного фонду України про відсутність заборгованості; 4) довідку (акт) архівної установи про прийняття документів, які відповідно до закону підлягають довгостроковому зберіганню.

Сутність стадії винесення рішення по справі щодо надання публічної послуги полягає у видачі адміністративного акта у вигляді дозволу; свідоцтва; ліцензії; посвідчення; реєстрації; рішення; довідки. Як правило, ліцензії видаються здебільшого на рівні центральних органів виконавчої влади, а дозволи – на рівні органів місцевого самоврядування. Підставами для відмови у видачі публічної послуги повинні бути чітко зазначені в нормативно-правових актах.

Останню стадію (виконання рішення, прийнятого за результатами розгляду звернення) відокремлено від стадії вирішення адміністративної справи не випадково. Ці стадії різняться як часовою, так і змістовою детермінантою: між прийнятим рішенням (наприклад, про реєстрацію юридичної особи) та його виконанням (наприклад, видачею ліцензії на містобудівельну діяльність) минає певний проміжок часу (іноді місяць і більше). Натомість зміст визначається вже не розумово-аналітичною діяльністю (як на стадії прийняття управлінського рішення), а організаційною – створенням умов для зовнішнього вираження вже прийнятого рішення.

Виконання рішень – одна з важливих стадій процедури реалізації прав і обов'язків громадян, в ході якої дістає логічного завершення вся діяльність, пов'язана з наданням публічних послуг.

Суб'єкти публічної адміністрації мають здійснити цілий комплекс дій,

створити оптимальні умови для своєчасного та точного виконання рішень (наприклад, зареєструвати право власності на земельну ділянку, видати спеціальний дозвіл на геологічне вивчення з подальшою промисловою розробкою родовища тощо). Від їхніх дій залежить фактичне втілення в життя прав громадянина і виконання ним обов'язків.

Законодавцем повинні бути чітко регламентовані загальні вимоги до процедури надання публічних послуг. Заявникові має гарантуватись отримання результату щодо публічних послуг у найкоротший розумно обґрунтований термін.

Обмеження строків буде не лише дисциплінувати уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, а й стимулюватиме їх до перегляду і спрощення процедур надання публічних послуг, наприклад, шляхом спрощення чи скасування внутрішніх процедур (погодження, візування, узгодження) тощо. Сьогодні багато процедур щодо публічних послуг або взагалі не обмежені термінами, що є неприпустимим, або встановлені терміни є абсолютно необґрунтованими.

І. В. Дроздова пропонує, щоб дисциплінувати уповноважені органи, запровадити правило, за яким у разі перевищення термінів надання адміністративних послуг заявникові повертається сума коштів на оплату послуги пропорційно до часу прострочення, з подальшим стягненням цієї суми на користь держави з винних службових осіб⁷³.

Тобто за порушення встановленого порядку надання публічних та адміністративних послуг винні особи (працівники суб'єктів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування) мають нести дисциплінарну або адміністративну відповідальність.

В умовах адміністративної реформи має змінюватися ставлення держави в особі органів влади та їх службовців до громадянина, тобто бути аналогічним ставленню до споживача/клієнта у приватному секторі. При цьому йдеться зовсім не про плату, хоча де-факто вона сьогодні стягується за більшість публічних та адміністративних послуг (нерідко необґрунтовано або у завищеному розмірі), а насамперед про якість надання публічних та адміністративних послуг.

Пересічні громадяни добре знайомі з чергами, відсутністю необхідної інформації, обмеженістю та незручністю «прийомних годин», формалізмом та не завжди доброзичливим ставленням з боку чиновників. Окрім перерахованих, багато інших недоліків надання публічних та адміністративних послуг найкраще ілюструють сучасний стан цієї сфери суспільних відносин. Але громадяни не повинні сприймати такий стан справ як норму. Як свідчить досвід західних демократичних країн, відносини між органами влади та громадянами можуть мати зовсім інший характер – рівноправний, партнерський⁷⁴.

⁷³ Дроздова І. В. Відповідальність МВС у сфері сервісно-публічної діяльності: правові аспекти / І. В. Дроздова // Проблеми протидії злочинності у сфері громадської безпеки : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 10 жовтня 2008 р.). – Дніпропетровськ : ДДУВС, 2009. – С. 50–57.

⁷⁴ Тимошук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимошук, А. В. Кірмач. – К. : Факт, 2005. – С. 4

Щоб досягти цього стану, потрібно мати багато передумов, зокрема демократичний політичний режим, належне правове регулювання адміністративної процедури тощо. Разом із тим важливими для підвищення якості надання публічних та адміністративних послуг є низка інструментів «технологічного» характеру. До них, серед іншого, належить наявність критеріїв для оцінювання якості надання публічних та адміністративних послуг, щоб за результатами оцінки мати чітке бачення напрямів діяльності влади для підвищення цієї якості.

Складовою частиною мети дослідження є визначення якісної публічної та адміністративної послуги та надання рекомендацій, яким чином досягти цієї якості. Можна також іти від супротивного – спираючись на характеристики неякісної послуги, визначити, чого бракує в організації її надання, та зосередити діяльність органу на подоланні цих недоліків.

Під оцінкою якості надання публічних послуг розуміють перевірку діяльності адміністративного органу щодо надання публічних послуг, в тому числі самого результату такої діяльності, на відповідність офіційно встановленим вимогам та/або очікуванням споживачів⁷⁵.

Підставою для оцінки якості надання публічних послуг є відповідний критерій. За загальним правилом, такий критерій має бути придатним для вироблення на його основі стандартів надання публічних послуг. Враховуючи досвід приватного сектору щодо обслуговування населення, ми, звичайно, можемо погодитись із відокремленням «вищих стандартів» (найкращої якості), «мінімальних стандартів» (гірше не повинно бути), «спеціальних стандартів» (для окремого виду послуг) та «загальних стандартів» (для всіх адміністративних послуг)⁷⁶.

Оцінка якості надання публічних послуг визначається на підставі аналізу критеріїв, за якими вона може здійснюватися. Термін «критерій» у словниках визначається як «підстава для оцінки, визначення або класифікації чогось; мірило, мірка»⁷⁷.

Таким чином, за ступенем якості, який визначає рівень стандарту надання публічних послуг, мінімальні вимоги є мінімальною межею якості. Недотримання мінімального стандарту повинно бути підставою для негативного оцінювання якості надання публічних послуги та передбачати певні правові наслідки. Тому, визначаючи рівні стандартів, необхідно у правовому полі окреслити мінімальний перелік вимог до діяльності адміністративного органу щодо дотримання процедури надання публічних послуг.

Разом із тим закон повинен передбачати певний строк надання публічних послуг. Якщо орган влади позитивно вирішує адміністративну справу про надання послуги у короткий строк, надання послуги повинно

⁷⁵ Тимошук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимошук, А. В. Кірмач. – К. : Факт, 2005. – С. 11.

⁷⁶ Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю. С. Шемшученка та ін. – К. : «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 5 : П – С. – 2003. – С.614

⁷⁷ Юридический энциклопедический словарь / [М. М. Богуславский, Н. И. Козырь, Г. Н. Миньковский и др.] ; под ред. А. Д. Сухарева. – М. : Советская энциклопедия, 1984. – 415 с.

вважатись якіснішим.

Для кожної особи, споживача публічних послуг, наявність чітких критеріїв оцінки якості та стандартів – це найкращий спосіб забезпечення її прав та законних інтересів. Тому, щоб оцінка якості була об'єктивною, необхідно мати не тільки чітко сформульовані, а й кількісно визначені вимоги. Зокрема, щоб оцінити своєчасність надання послуги, необхідно спиратися на конкретні строки, встановлені для надання публічних послуг певного виду.

Таким чином, стандартами якості публічних послуг є конкретні вимоги щодо надання публічної послуги, яким повинна відповідати діяльність адміністративного органу і за допомогою яких можна оцінити, наскільки якісно надається та чи інша публічна послуга.

Як правові процедурні, так і організаційні критерії (наприклад, доступність послуги/органу, наявність інформації про послугу тощо), на думку Є. В. Курінного, самі повинні відповідати певним вимогам, тобто бути зрозумілими, обґрунтованими (реалістичними), адекватними вимогам часу. Сукупність критеріїв повинна охопити найважливіші аспекти надання публічних послуг та бути достатньою для загальної оцінки якості надання публічних послуг ⁷⁸.

Оцінка якості надання публічних послуг може здійснюватися як з точки зору держави (внутрішня оцінка органу), так і з точки зору споживачів (зовнішня оцінка). І зрозуміло, що чим меншим є відсоток розходжень «за пунктами» оцінки якості надання послуг, тим вищим є рейтинг самої оцінки.

Визначимо критерії якості надання публічних послуг та розкриємо їх зміст. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р, яким схвалено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, підвищенню якості надання адміністративних, в тому числі і публічних послуг, сприятимуть такі критерії оцінки їх якості: результативність – задоволення потреби фізичної або юридичної особи в публічній послугі; своєчасність – надання адміністративної, в тому числі і публічної, послуги в установленій законом строк; доступність – фактична можливість фізичних та юридичних осіб звернутися за публічною послугою (територіальна наближеність адміністративного органу до утримувачів послуг; наявність транспортного сполучення, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць паркування для транспортних засобів фізичних та юридичних осіб; можливість вільного (безперешкодного) доступу до приміщення адміністративного органу; безперешкодне одержання бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за адміністративною послугою, можливість отримання таких бланків з веб-сторінки адміністративного органу); зручність – урахування інтересів та потреб утримувачів послуг у процесі організації надання публічних послуг (можливість вибору способу звернення за публічною

⁷⁸ Курінний Є. В. Принципи адміністративно-юрисдикційного процесу: визначення підходу, систематизація / Є. В. Курінний // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 1. – С. 152.

послугою, у тому числі поштою, електронною поштою тощо; запровадження принципу «єдиного вікна»; установлення адміністративним органом графіка приймання фізичних та юридичних осіб з урахуванням їхніх інтересів; удосконалення порядку оплати публічної послуги (плата приймається безпосередньо в приміщенні адміністративного органу); відкритість – безперешкодне одержання необхідної для отримання публічної послуги інформації, яка розміщується на інформаційних стендах в адміністративних органах, на їх веб-сайтах, друкується в офіційних виданнях та буклетах (наявність інформації стосовно процедури надання певної послуги, переліку документів для її отримання зі зразками заповнення таких документів, розміру та порядку оплати публічної послуги, посадових осіб, відповідальних за надання певних видів публічних послуг; можливість отримання інформації телефоном та електронною поштою, а також кваліфікованої консультативної допомоги); повага до особи – ввічливе (шанобливе) ставлення до утримувача публічної послуги (готовність працівників адміністративного органу допомогти в оформленні документів особам, які отримують послуги); дотримання принципу рівності усіх громадян; професійність як належний рівень кваліфікації працівників⁷⁹.

Саме на основі зазначених критеріїв і повинні встановлюватись стандарти надання публічних послуг.

Теоретики адміністративного права вважають, що стандарти надання публічних послуг принципово важливо виробити на основі (з урахуванням) стандартів аналогічних послуг у приватному секторі, тобто результативності, простоти, своєчасності, зручності, відкритості, рівності, мінімальної вартості та співчутливості до споживачів послуг⁸⁰.

Відсутність єдиних для всіх органів виконавчої влади стандартів і процедур діяльності, недостатня спрямованість діяльності органів виконавчої влади на задоволення потреб споживачів, зокрема, у сфері надання послуг, низька якість значної кількості послуг, що надаються органами виконавчої влади, та гостра потреба у здійсненні додаткових заходів щодо запобігання проявам корупції серед посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави, зумовило необхідність розроблення та затвердження Постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 № 614 Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади⁸¹.

Програмою передбачається низка заходів щодо впровадження високоякісної системи управління і забезпечення органів виконавчої влади всіма передбаченими законом правилами, нормами та стандартами надання послуг і виконання робіт. За дорученням Кабінету Міністрів України були

⁷⁹ Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний Вісник України. – 2006. – № 7. – С. 167. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p>.

⁸⁰ Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упор. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – С.136

⁸¹ Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614 (у редакції від 1 липня 2008 р.) // Офіційний вісник України. – 2006. – № 20. – Ст. 1435. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=614-2006-%EF>.

розроблені та наказом Держспоживстандарту України і Голодержслужби України від 31.07.2006 № 273/221 затверджені методичні рекомендації щодо запровадження в органах виконавчої влади системи управління якістю (далі – СУЯ) відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001-2001.

Державним науково-дослідним інститутом МВС у 2008 р. розроблено Методичні рекомендації щодо застосування державних стандартів з питань систем управління якістю у МВС⁸², якими окреслюється історичний розвиток, сучасні світові системи міжнародних стандартів удосконалення якості, передумови започаткування їх в Україні, сутність та значення запровадження СУЯ для органів публічної адміністрації різних територіальних рівнів, а також передбачено порядок розроблення адміністративних регламентів як щодо виконання органами виконавчої влади державних функцій, так і з надання державних послуг – ці рекомендації мають надзвичайне практичне та методологічне значення.

Таким чином, І. П. Голосніченко, який є основним розробником методичних рекомендацій, створив методично-практичний посібник для вироблення відомчих правових норм із застосуванням відповідних стандартів управлінської діяльності правоохоронних органів, особливо у справі надання державних послуг громадянам та іншим фізичним і юридичним особам⁸³.

Однак державні стандарти у будь-якій сфері не можуть встановлюватись без законодавчого підґрунтя, оскільки їх зміст та призначення і полягає у детальній регламентації положень закону та встановлення чіткого порядку їх реалізації. Сам автор у вступі до Методичних рекомендацій зазначає, що «з метою підвищення якості публічного адміністрування із задоволення потреб громадян та інших суб'єктів правових відносин програмою Уряду передбачається ряд заходів щодо впровадження високоякісної системи управління і забезпечення органами виконавчої влади всіх передбачених законом правил, норм та стандартів надання послуг і виконання робіт»⁸⁴. Тобто спочатку повинен бути прийнятий Закон, який встановлює правила, норми та стандарти надання послуг органами влади, і тільки на основі нього розроблятися відомчі стандарти.

Загалом, аналізуючи критерії забезпечення якості надання публічних послуг, що пропонуються для стандартизації українськими вченими, доцільно поділити їх на дві категорії:

- 1) критерії, які визначають якість об'єктивних умов, якими владні суб'єкти повинні забезпечити споживачів послуг;
- 2) суб'єктивні, які відображають ставлення надавачів послуг до їх

⁸² Методичні рекомендації щодо застосування державних стандартів з питань систем управління якістю у МВС України / [І. П. Голосніченко, О. Г. Циганов] ; за ред. О. Н. Ярмиша. – К. : ДНДІ МВС України, 2008. – 24 с.

⁸³ Методичні рекомендації щодо застосування державних стандартів з питань систем управління якістю у МВС України / [І. П. Голосніченко, О. Г. Циганов] ; за ред. О. Н. Ярмиша. – К. : ДНДІ МВС України, 2008. – С.4

⁸⁴ Методичні рекомендації щодо застосування державних стандартів з питань систем управління якістю у МВС України / [І. П. Голосніченко, О. Г. Циганов] ; за ред. О. Н. Ярмиша. – К. : ДНДІ МВС України, 2008. – С.4

споживачів^{85, 86, 87, 88, 89}.

З аналізу наукових праць необхідно виокремити такі критерії якості процедури з надання публічних та адміністративних послуг: результативність; строківість, оперативність та своєчасність послуги (послуга повинна надаватися не пізніше визначеного строку, по можливості якнайшвидше та з урахуванням конкретних потреб особи у певній ситуації); простота (вимоги до громадян мають бути обґрунтованими і найпростішими); доступності (можливість особи звернутися за послугою); зручності (всі або більшість послуг можна отримати в одному місці); мінімальної (справедливої) вартості (вартість послуги не повинна перевищувати собівартості фактичних витрат; зручність оплати); відкритість (безперешкодне надання необхідної інформації – на стендах, на веб-сайтах, в офіційних виданнях та буклетах; безкоштовне консультування); рівність (державний службовець повинен однаково доброзичливо ставитися до всіх споживачів послуг; однакові справи повинні вирішуватись однаково, в однаковий строк, з однаковими вимогами тощо).

Так, критерій результативності зобов'язує органи публічної адміністрації спрямовувати свою діяльність на задоволення потреби споживача послуги⁹⁰. При цьому органи публічної адміністрації мають орієнтуватися на досягнення результату, а не просто формально дотримуватись правил⁹¹.

Таким чином, критерій результативності передбачає відповідь на питання, чи отримав споживач адміністративної та публічної послуги результат, на який він очікував (звичайно, якщо ці очікування законні). Однак законна, обґрунтована та своєчасна відмова у наданні послуги також означає якісну роботу органу, хоча послугу і не було надано. Тому підставою для негативної оцінки за критерієм результативності даної послуги є незаконна відмова у наданні послуги. Водночас негативної оцінки заслуговує і надання послуги без законних підстав.

Критерій простоти (або доступності) науковці, зокрема І. В. Дроздова,

⁸⁵ Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] : в 2 т. / [В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін.] ; за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004–2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.

⁸⁶ Дзюндзюк В. Б. Методологічні засади оцінки та підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій : дис. ... докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. Б. Дзюндзюк ; Донецький держ. ун-т управління. – Донецьк, 2006. – 471 с.

⁸⁷ Кудря В. В. Види проваджень за зверненнями громадян до органів виконавчої влади та адміністративні (управлінські) послуги / В. В. Кудря // Право України. – 2006. – № 1. – С. 12–15.

⁸⁸ Тимошук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимошук, А. В. Кірмач. – К. : Факт, 2005. – 88 с.

⁸⁹ Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до органів влади / [Ю. О. Куц, С. В. Краснощорова, О. К. Чаплигій, О. В. Решевець, Л. В. Перцев] ; за заг. ред. Ю. О. Куц, С. В. Краснощорової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – 192 с.

⁹⁰ Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] : в 2 т. / [В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін.] ; за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004–2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.

⁹¹ Дзюндзюк В. Б. Методологічні засади оцінки та підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій : дис. ... докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. Б. Дзюндзюк ; Донецький держ. ун-т управління. – Донецьк, 2006. – 471 с.

В. Б. Дзюндзюк, В. С. Долечек, визначають зазвичай як складник оцінки зручності надання послуг. Його зміст передбачає, що послуги повинні бути обґрунтованими і найпростішими. Тому в ході удосконалення правового регулювання надання публічних та адміністративних послуг суб'єктами публічної адміністрації необхідно максимально спростувати правила і порядок надання послуг, щоб максимум спілкування між органами публічної адміністрації (погодження, експертизи, повідомлення) здійснювався всередині цих органів, без залучення особи. Як приклади недотримання цих вимог може розглядатись необґрунтовано складна процедура надання послуги, безпідставне вимагання додаткових документів, довідок тощо, перекладання обов'язків адміністрації на приватну особу. Разом із тим критерій доступності трактується як фактична можливість особи звернутися за отриманням необхідної адміністративної та публічної послуги. Даний критерій включає в себе декілька показників, які суттєво впливають на оцінку якості⁹². Це, насамперед, можливість отримання споживачами послуг інформації про те, до якого саме органу потрібно звертатися за конкретною адміністративною та публічною послугою і як цей орган знайти^{93, 94}.

Отже, спостерігається тенденція: чим нижче ієрархічний рівень органу влади (у нашому випадку – райвиконком), тим він є більш доступним для громадян. Відповідно, чим вище ієрархічний статус органу влади (у нашому випадку – облдержадміністрація), тим нижче його рівень доступності для пересічних громадян.

Якщо аналізувати ступінь доступності органів влади з огляду на дихотомічну зв'язку «доступний – недоступний», то тут спостерігається, де органи місцевого самоврядування – райвиконком більше доступні, ніж облдержадміністрація.

Для забезпечення доступу до інформації про органи публічної адміністрації необхідне створення інформаційно-довідкових ресурсів (друкованих довідників, телефонних довідників та служб, інтернет-порталів та ін.), де зацікавлені особи можуть одержати необхідну інформацію. Окрім того, у разі безпосереднього звернення споживача до неналежного адміністративного органу, його працівники зобов'язані надати необхідну інформацію, за допомогою якої споживач зможе звернутися до компетентного органу.

На оцінку якості послуг за критерієм доступності суттєво впливає показник територіального розташування адміністративного органу, тобто центру надання публічних послуг, що передбачає врахування певних

⁹² Дзюндзюк В. Б. Методологічні засади оцінки та підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій : дис. ... докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. Б. Дзюндзюк ; Донецький держ. ун-т управління. – Донецьк, 2006. – с.157

⁹³ Долечек В. С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. С. Долечек ; Нац. академія держ. управління при Президентові України. – К., 2005. – 206 С.89

⁹⁴ Дроздова І. В. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт надання адміністративних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. В. Дроздова ; Київський нац. ун-т внутр. справ. – К., 2009. – С.154

факторів: місцезнаходження органу, його віддаленість від споживачів, наявність сполучень громадського транспорту тощо.

Суб'єкти публічної адміністрації мають знаходитись у місцях, що є доступними для потенційних споживачів адміністративних послуг, бути максимально наближеними до споживачів з метою мінімізації витрат їхнього часу та коштів. Важливими чинниками, що впливають на якість адміністративних публічних за цим критерієм, повинні бути наявність вказівних знаків, під'їзних шляхів, місць паркування автотранспорту тощо⁹⁵.

Ще одним важливим складником критерію доступності послуг науковці визначають сам режим доступу до приміщення адміністративного органу, тобто можливість споживача потрапити до місця надання публічних послуг без необхідності отримання окремого дозволу (перепустки) для входу в приміщення адміністративного органу. Для цього доцільно розмежовувати робочі місця персоналу адміністративного органу та приміщення, що пов'язані з роботою зі споживачами публічних послуг, на які недопустимі обмеження вільного доступу громадян протягом всього часу роботи адміністративного органу, а по можливості – й у позаробочий час, де громадяни можуть ознайомитися з інформацією щодо процедури отримання послуги, її оплати, взяти бланк заяви, щоб заповнити її вдома тощо.

Доступність бланків документів також є показником доступності публічної послуги. Бланки заяв та інші обов'язкові формуляри повинні бути у достатній кількості та розміщуватися у вільному доступі в приміщенні органу. Типові документи, пов'язані з отриманням публічної послуги, також повинні бути розміщені в он-лайн доступі на інтернет-сторінці відповідного адміністративного органу або урядовому веб-порталі.

Таким чином, відсутність бланків, покладення обов'язку пошуку бланку на споживача, реалізація продаж бланків за гроші – все це є підставами для негативної оцінки якості надання публічних послуг за критерієм доступності.

Змістом критерію терміновості (або своєчасності, строковості, оперативності) є часове обмеження надання публічної послуги. Послуга повинна надаватися не пізніше визначеного терміну, з урахуванням конкретних потреб особи у певній ситуації.

Своєчасність вимагає, щоб орган в окремих випадках діяв навіть швидше, ніж того вимагає закон, враховуючи особливості окремо взятого випадку. При цьому терміни необхідно періодично переглядати.

Основними показниками оптимального строку мають бути обґрунтовані очікування споживачів та реальні можливості органу дотриматись визначених строків. В окремих категоріях справ слід передбачити можливість прискореного надання послуги (у виняткових випадках, за підвищену плату тощо). Проте адміністративні органи не повинні перетворювати механізм скорочених строків надання послуг на

⁹⁵ Дроздова І. В. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт надання адміністративних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. В. Дроздова ; Київський нац. ун-т внутр. справ. – К., 2009. – 240 с.

спосіб заробітку.

Сьогодні практика оформлення паспортних документів для виїзду за кордон громадянам України доводить, що прискорення процедури повинно відбуватись на підставі зазначених споживачем обставин. Інакше серед споживачів, що оплатили терміновість виготовлення документа, виникне своя черга, що призведе до затримання термінів виготовлення як термінових, так і документів за звичайним провадженням. Щодо якості, то належною буде якість публічної послуги, якщо послуга надається споживачеві в передбачений законом строк⁹⁶.

Тому підставою для негативної оцінки якості послуги за критерієм терміновості є несвоєчасне надання публічної послуги, а саме: прострочення, неврахування законної потреби у прискореному вирішенні обставин конкретної справи, відсутність офіційно встановленого строку надання адміністративної послуги або встановлення необґрунтовано довгого терміну розгляду заяви.

Критерій зручності передбачає:

- отримання адміністративних послуг та їх оплату в одному місці;
- не більше ніж дворазове звернення до органів публічної адміністрації (коли звертається за послугою і коли отримує позитивний результат);
- можливість особи без непомірних (непропорційних) витрат часу, коштів та інших зусиль відвідати адміністративний орган;
- визначення зручних для споживача годин прийому;
- надання споживачам послуги максимуму способів звернення за послугою та за інформацією (наприклад, особисто, поштою, електронною поштою тощо) щодо неї⁹⁷. Зазначений критерій доцільно використовувати також і для публічних послуг.

І.В. Дроздова, яка зазначає, що зручність як критерій оцінки якості надання адміністративної послуги передбачає визначеність у питанні, наскільки враховано інтереси та потреби споживачів послуг при організації надання адміністративних послуг у конкретному органі. Зазначений наукове положення необхідно також використовувати і для публічних послуг.

На жаль, сьогодні вибору способу звернення до суб'єкта публічної адміністрації за публічною послугою для суб'єктів звернення не існує. Споживач зобов'язаний особисто з'являтися до органів публічної адміністрації, щоб подати документи, а згодом отримати результат. Для запровадження поштового зв'язку між споживачем послуги та її надавачами законодавством повинна гарантуватися можливість звернення за послугою поштою, а також отримання відповіді аналогічним способом. Водночас процес використання вітчизняними органами влади електронної пошти для спілкування з громадянами лише започатковується. Хоча електронна пошта,

⁹⁶ Долечек В. С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. С. Долечек ; Нац. академія держ. управління при Президенті України. – К., 2005. – С.152.

⁹⁷ Дроздова І. В. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт надання адміністративних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. В. Дроздова ; Київський нац. ун-т внутр. справ. – К., 2009. – 240 с.

як найсучасніший спосіб спілкування, значно пришвидшує процес отримання послуги та є найзручнішим з точки зору витрат часу і коштів споживача та держави. Серед заходів покращення якості надання публічних та адміністративних послуг населенню одним із пріоритетних напрямів виокремили ведення електронного документообігу та введення його в роботу органів влади за принципом «єдиного вікна».

За умов запровадження електронного способу надання публічних та адміністративних послуг органи публічної адміністрації зможуть більше уваги приділити вдосконаленню внутрішньої організації провадження з надання публічної та адміністративної послуги, зокрема, зменшити певну кількість проблем, пов'язаних з особистим прийомом споживачів. У цьому разі значно зменшуються умови для вчинення корупційних діянь, адже відносини між органом і особою є прозорими, а «особистий» контакт особи та працівника адміністративного органу відсутній.

Для повного задоволення критерію зручності адміністративні органи мають надавати можливість споживачам публічних та адміністративних послуг звертатися за послугами через представника. Взагалі, відмова у наданні послуги через «незручний» для органу спосіб звернення, якщо такий спосіб передбачено законодавством, є підставою для негативної оцінки якості надання публічної та адміністративної послуги за критерієм зручності.

Організація особистого прийому, як показник критерії зручності, передбачає врегульованість як часу особистого прийому, так і самої процедури особистого прийому громадян. Зручність прийомних годин визначається наявністю перерв та їх тривалістю, роботою органу у вечірній час, у вихідні дні тощо. Адекватність робочого часу органів публічної адміністрації потребам споживачів як показник зручності передбачає для адміністративних та публічних послуг, за якими систематично звертається велика кількість громадян, встановлення максимально тривалого часу доступності до послуг адміністративного органу.

Так, потрібно також в проекті Закону України «Про адміністративні послуги» визначити, що час прийому суб'єктів звернень становить не менше шести днів на тиждень та семи годин на день і є загальним (єдиним) для всіх послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг. Прийом суб'єктів звернень здійснюється без перерви на обід. Суб'єкти звернень не менше двох днів на тиждень здійснює прийом суб'єктів звернень до двадцятої години. Непроведення прийому в призначені для цього години, зменшення офіційно встановленого часу прийому громадян є підставою для негативної оцінки якості надання публічної та адміністративної послуги за критерієм зручності. Разом із тим неорганізовані черги, конфлікти між споживачами – це наслідок неякісної роботи органів публічної адміністрації щодо впорядкованості самої організації прийому громадян, наприклад запровадження номерної системи черговості або попереднього запису. При цьому важливо, щоб механізм попереднього запису був захищеним від можливих зловживань з боку працівників адміністративного органу.

В. Б. Дзюндзюк пропонує навіть встановлювати стандарти очікування в

черзі, тобто наявність побутових зручностей у приміщенні. Однак основним завданням органів виконавчої влади як надавачів послуг повинно бути подолання проблеми черги взагалі⁹⁸.

Критерій відкритості передбачає відкритість та доступність інформації, необхідної споживачам публічної послуги (наприклад, які документи потрібно подати для отримання послуги, скільки буде тривати розгляд звернення особи, розмір та порядок оплати, хто є відповідальним за надання послуги тощо), а також можливість отримання консультативної допомоги, яку працівники органів публічної адміністрації повинні надавати у формі заповнення заяв, формулярів, роз'яснення порядку та процедури (адміністративний регламент) отримання публічної послуги, допомоги в підборі та оформленні документів тощо.

Для цього необхідна для отримання послуги інформація, зразки заповнення документів, опис процедури надання послуги тощо має розміщуватись на інформаційних щитах у приміщенні органу, в брошурах та інших довідкових матеріалах про надання публічної послуги. При цьому важливо, щоб інформація була повною, актуальною та зрозумілою, з мінімальним використанням спеціальної термінології, а також легкодоступною (через телефонний зв'язок або Інтернет). Окрім того, доступність та зручність надання послуг може оцінюватись і за якістю та оперативністю спілкування надавачів публічної послуг з їх споживачами. Зазначений опис процедури доцільно використовувати також для надання публічних послуг.

Критерій мінімальної (справедливої) вартості та доступність її оплати передбачає, що вартість послуги, за загальним правилом, не повинна перевищувати вартості фактичних витрат на надання цього виду послуг, тобто відповідати її собівартості. Стандартом також має стати централізоване визначення єдиної для всіх регіонів держави плати за публічну послугу у фіксованому розмірі у формі єдиного платежу, який повинен бути відомим наперед споживачам і, як правило, встановлюватись і реалізовуватись у визначеному розмірі.

Окрім того, органи публічної адміністрації мають створювати умови для забезпечення зручності порядку оплати публічних послуг. Плата за надання публічної послуги (державного мита, збору тощо) повинна здійснюватись безпосередньо в приміщенні адміністративного органу, де розміщується відділення (каса) банку.

Підставами для негативної оцінки якості надання публічної послуг за цим критерієм може бути або невизначеність розміру плати за публічну послугу (за винятком випадків, коли дана послуга надається безкоштовно), або непрозорість інформації про розмір та порядок оплати послуг, або необґрунтовано високий розмір плати, або «примушування» до сплати додаткових платежів, або незручність порядку оплати вартості публічної

⁹⁸ Дзюндзюк В. Б. Методологічні засади оцінки та підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій : дис. ... докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. Б. Дзюндзюк ; Донецький держ. ун-т управління. – Донецьк, 2006. – С.157.

послуги, в тому числі й необхідність відвідати банк, який розташовано далеко від органу, або незручний час роботи відділення чи каси, що розташована у приміщенні органу тощо.

Відповідно до нашої класифікації, до суб'єктивних критеріїв слід віднести критерій професійності, який передбачає рівень кваліфікації працівників органів публічної адміністрації, виявлений під час надання публічних послуг, знання та дотримання процедури з надання публічної послуги або так званого адміністративного регламенту, наявність навичок роботи зі споживачами тощо. Професійність працівника знаходить свій прояв в обґрунтованості вимог, що ставляться до споживача, конкретності та коректності зауважень до поданих документів тощо. Підставами для негативної оцінки якості надання публічної послуги за критерієм професійності є виникнення перешкод у наданні публічної послуги, зумовлених низькою кваліфікацією працівника. Це можуть бути навіть випадки, коли справа вирішується результативно та своєчасно, але не завдяки належній кваліфікації працівника органів публічної адміністрації, а через надмірну активність та поінформованість приватної особи.

Критерій поваги до особи також відокремлюється як окремий критерій оцінки якості надання публічних послуг. Незалежно від того, яким способом відбувається спілкування приватної особи – споживача публічної послуги – з органами публічної адміністрації, посадові особи не повинні ставитись до громадян як прохачів, які заважають працювати. Працівники адміністративних органів повинні усвідомлювати, що надання послуг – це їх обов'язок, делегований їм державою для реалізації прав, свобод та законних інтересів громадян.

Саме тому визначення стандартів надання послуг на законодавчому рівні дасть можливість притягнути «недобросовісних» надавачів послуг до відповідальності та споживачам послуг захистити свої права. Підставами для негативної оцінки якості надання публічних послуг за критерієм поваги до особи є некоректність працівників адміністративного органу у спілкуванні, небажання допомогти, безпідставне пріоритетне обслуговування окремих громадян тощо.

У свою чергу, критерій рівності передбачає однакове (рівне) ставлення адміністративного органу до всіх споживачів адміністративних послуг. Це також означає, що однакові справи повинні вирішуватися однаково, в однаковий строк, з однаковими вимогами при суворій забороні надання привілеїв чи інших переваг, а також невиправданого встановлення обмежень. При цьому йдеться і про зменшення кількості категорій осіб, що мають встановлені законом пільги в отриманні публічних послуг, а також обґрунтування підстав пільговості.

Сьогодні для науковців та практиків залишається також важливим та актуальним завдання зменшення елементів суб'єктивності при визначенні критеріїв оцінки діяльності органів публічної адміністрації, що можливо при застосуванні сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій під час оцінювання результатів діяльності органів публічної адміністрації,

використання соціологічного та соціометричного методів.

Для якісного врегулювання надання публічних послуг необхідним вбачається розроблення та затвердження Кабінетом Міністрів України типових документів, які регулювали би якість надання публічних послуг, у тому числі визначали процедури контролю якості та механізм регулярного перегляду і покращання критеріїв оцінки якості.

Необхідним також є врахування під час розроблення стандартів надання послуг задоволення потреб осіб з обмеженими фізичними можливостями (інвалідів). Здійснювати нормативне регулювання якості надання публічних послуг необхідно з урахуванням стандартів якості міжнародного рівня (відповідники ISO 9000, ISO 9001)^{99, 100}.

Перекладання на громадян координаційної роботи, яка має здійснюватися між органами влади самостійно, є зайвою. На думку автора, необхідно раціональне надання публічних послуг органами публічної адміністрації на самих нижчих рівнях структурних органів, що забезпечить їх наближення до споживачів. Необхідно наголосити на питанні щодо підвищення виконавської дисципліни та якості процедури з надання публічних послуг.

Враховуючи складність поєднання кількісних та якісних показників, загальна оцінка діяльності органів публічної адміністрації повинна бути комплексною. Так, рівень довіри до населення, який науковцями (І. В. Дроздова, В. Б. Дзюндзюк, В. С. Долечек та ін.) сьогодні вважається найважливішим критерієм оцінки роботи працівника органу публічної адміністрації, неможливо заслжити без кількісних досягнень в економічній сфері, науці, культурі, рівні соціального забезпечення тощо^{101, 102, 103}.

Оцінювання якості надання публічних послуг органами публічної адміністрації впливають всі зазначені критерії в комплексі. Тому стандарти сервісної діяльності органів публічної адміністрації повинні відображатися на рівні відповідного Закону України «Про публічні послуги» або у кодифікованому акті, який би врегульовував всі послуги, які надаються органами публічної адміністрації, з урахуванням як об'єктивних, так і суб'єктивних критеріїв якості надання публічних послуг. Загалом, встановлення переліку критеріїв, визначення на їх основі стандартів якості надання послуг є обов'язковою умовою якісного розвитку сфери публічних послуг. При цьому орієнтиром у вдосконаленні системи організації надання

⁹⁹ ДСТУ ISO 9000-2000 «Системи управління якістю». Основні положення та словник (ISO 9000:2000, IDC). – К. : Держстандарт України, 2001. – 27 с.

¹⁰⁰ ДСТУ ISO 9001-2001 «Системи управління якістю». Вимоги (ISO 9001:2001, IDC). – К. : Держстандарт України, 2001. – 23 с.

¹⁰¹ Дзюндзюк В. Б. Методологічні засади оцінки та підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій : дис. ...доктора наук з державного управління : 25.00.02 / Дзюндзюк Вячеслав Борисович. – Х. : 2005. – С.145.

¹⁰² Долечек В. с. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект : дис. ...кандидата наук з державного управління : 25.00.02 / Долечек Володимир Станіславович. – К., 2005 – С.154.

¹⁰³ Дроздова І.В. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкта надання адміністративних послуг: дис. ...кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Дроздова Інна Вікторівна. – К., 2009. – С.173.

публічних послуг повинна бути ступінь наближення офіційних стандартів до очікувань особи, тобто до мети надання публічних послуг. І це є найважливішим критерієм, оскільки ми використовуємо його не стільки як засіб оцінки якості надання публічної послуги відповідними суб'єктами, скільки як мету, до якої треба прагнути будь-якими способами. Ідеальним результатом буде стан, коли вимога щодо якості з боку споживачів та офіційно встановлені стандарти будуть збігатися.

Загалом, аналіз критеріїв дав нам можливість зробити висновок, що на оцінювання якості надання публічних послуг органами публічної адміністрації впливають всі зазначені критерії в комплексі. Тому стандарти сервісної діяльності органів публічної адміністрації повинні відображатися на рівні відповідного Закону України «Про публічні послуги» або у кодифікованому акті, який би врегульовував всі послуги, які надаються органами публічної адміністрації, з урахуванням як об'єктивних, так і суб'єктивних критеріїв якості надання публічних послуг. Загалом, встановлення переліку критеріїв, визначення на їх основі стандартів якості надання послуг є обов'язковою умовою якісного розвитку сфери публічних послуг. При цьому орієнтиром у вдосконаленні системи організації надання публічних послуг повинна бути ступінь наближення офіційних стандартів до очікувань особи, тобто до мети надання публічних послуг. І це є найважливішим критерієм, оскільки ми використовуємо його не стільки як засіб оцінки якості надання публічної послуги відповідними суб'єктами, скільки як мету, до якої треба прагнути будь-якими способами. Ідеальним результатом буде стан, коли вимога щодо якості з боку споживачів та офіційно встановлені стандарти будуть збігатися.

У свою чергу, В. Б. Авер'янов підкреслює суб'єктивність усіх без виключення критеріїв, оскільки кожна особистість має свою уяву щодо ефективності управлінської діяльності у тому чи іншому випадку. Звичайно, ці критерії у різних людей не можуть бути однаковими. Велику роль у такому визначенні відіграватимуть інтереси кожної конкретної людини, неоднакові навіть стосовно типових життєвих ситуацій. Адже ці інтереси кожна особа визначає виходячи зі свого життєвого досвіду, рівня освіти, загальної та професійної культури, своїх особистих потреб і уявлень. І в такій ситуації, коли ми маємо справу з багатьма розбіжностями, провідним критерієм у практичному забезпеченні прав та свобод людини є, по-перше, відповідна норма права і, по-друге, принцип «дозволено все, окрім того, що прямо заборонено законом», при цьому треба усвідомлювати, що говорячи про «закон», ми маємо на увазі й інші, основані на законі та відповідні йому нормативно-правові акти¹⁰⁴.

М. О. Маркін пропонує визначати як один з основних критеріїв оцінки загальної діяльності органів виконавчої влади співвідношення показників щодо кількості звернень громадян за наданням публічних послуг та кількості

¹⁰⁴ Державне управління в Україні : [навч. посібник] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Сомі, 1999. – с.72.

скарг на незадовільне вирішення індивідуальних адміністративних справ¹⁰⁵.

Отже, стандарти надання публічних послуг органами публічної адміністрації повинні встановлювати загальні правила щодо процедурного порядку прийняття, реєстрації, розгляду заяв про надання публічних послуг, винесення рішень під час публічного адміністрування, граничні терміни проваджень, а також порядок справляння плати за послуги та підстави відповідальності владних суб'єктів тощо.

На урядовому та відомчому рівнях надання публічних послуг підлягатиме правовій регламентації виключно в частині деталізації процедурних дій або адміністративного регламенту структурних підрозділів та посадових осіб окремого відомства для покращення самої організації їх сервісно-публічної діяльності.

Процес стандартизації надання публічних послуг органами публічної адміністрації повинен базуватись, безперечно, на оцінюванні їх якості. Якість надання публічних послуг визначатиметься за допомогою відповідних критеріїв. Критерієм є підстава для оцінки якості надання публічних послуг. Критерії мають бути придатними для вироблення на їх основі стандартів надання публічних послуг.

Слушною є думка І. В. Дроздової, що стандартами якості адміністративних послуг є конкретні вимоги щодо надання адміністративної послуги, яким повинна відповідати діяльність органів публічної адміністрації і за допомогою яких можна оцінити, наскільки якісно надається та чи інша адміністративна послуга. Оцінка якості надання адміністративних послуг повинна здійснюватися як державою, так і споживачами послуг їх співставленням. Рівень стандарту визначатиметься як відповідний ступінь якості надання адміністративних послуг¹⁰⁶. Мінімальні вимоги є мінімальною межею якості. Недотримання мінімального стандарту є підставою для негативного оцінювання якості провадження з надання адміністративної послуги та передбачати певні правові наслідки¹⁰⁷. Зазначене положення також необхідно застосовувати до стандартів якості публічних послуг.

Оцінювання якості надання публічних послуг слід проводити шляхом її порівняння із закріпленими в нормативно-правових актах параметрами і рівнем задоволеності споживачів цих послуг. Визначаючи процедурними стандартами надання публічних послуг загальні правила щодо процедурного порядку прийняття, реєстрації, розгляду заяв про надання публічних послуг, винесення управлінських рішень, граничні терміни проваджень, а також порядок справляння плати за послуги та підстави відповідальності владних суб'єктів тощо, дисертант наголошує на необхідності законодавчого встановлення уніфікованої форми процедурних стандартів для всіх публічно-владних суб'єктів.

¹⁰⁵ Маркін М. О. Теоретичні проблеми розроблення критеріїв оцінки діяльності правоохоронних органів / М. О. Маркін // Південноукраїнський правничий правопис: науковий журнал. – 2006. – № 3. – С. 55–57.

¹⁰⁶ Дроздова І.В. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкта надання адміністративних послуг: дис. ...кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Дроздова Інна Вікторівна. – К., 2009. – 240 с.

¹⁰⁷ Дроздова І.В. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкта надання адміністративних послуг: дис. ...кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Дроздова Інна Вікторівна. – К., 2009. – 240 с.

До ознак процедури надання публічних послуг віднесемо з урахуванням наукових положень щодо проваджень різних видів послуг: регламентацію нормами адміністративного права; процесуальний характер діяльності уповноважених органів та посадових осіб органів виконавчої влади; ініціативність (надаються за заявою осіб); наявність ряду стадій, які мають часові, змістові та процедурні особливості; формальне закріплення результатів процедури у письмовій формі у вигляді індивідуального правового акта (дозволу, ліцензії, посвідчення, свідоцтва, реєстрації, сертифіката тощо).

Отже, розкрито зміст процедури надання публічних та адміністративних послуг, у результаті чого виділено такі стадії: 1) звернення особи і прийняття заяви до розгляду уповноваженим підрозділом органу публічної адміністрації; 2) розгляд справи; 3) винесення рішення; 4) оскарження прийнятого рішення (факультативна); 5) виконання рішення.

6. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ (АДМІНІСТРАТИВНИХ) ПОСЛУГ ТА НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Для вивчення практики надання публічних послуг (організаційного складника) у Великій Британії, Французькій Республіці нами було досліджено веб-сторінки органів влади цих країн. Зауважимо, що такі веб-сторінки функціонують за принципом зручності у задоволенні потреб, насамперед, отримувачів послуг. Наприклад, у Канаді за результатами проведеного опитування «Спочатку громадяни» традиційний підхід до послуг з погляду інституцій, відповідальних за їх надання, було змінено на підхід з позиції громадян, які їх отримують¹⁰⁸. Подібна практика надання таких послуг відбувається й в інших країнах, переважно за принципом «єдиного вікна».

Надання публічних послуг у ФРН¹⁰⁹, Французькій Республіці¹¹⁰, Фінляндській Республіці¹¹¹, Республіці Польща¹¹² відрізняється тільки національними особливостями системи органів влади, а для отримувачів послуг забезпечується максимальна зручність.

У Фінляндській Республіці є Акт «Про збір плати з користувачів державних послуг», який чітко розмежовує платні та безоплатні публічні послуги, тобто окремі нормативно-правові акти, які доповнює основні закони у сфері надання публічних послуг та деталізують діяльність органів влади в частині їх взаємовідносин із фізичними та юридичними особами.

В окремих країнах оцінювання діяльності органів влади здійснюється відповідною комісією при кабінеті міністрів¹¹³. Так, до її компетенції віднесено оцінювання політик, що виробляються центральними та місцевими органами влади. Для забезпечення належного управління проводиться самооцінка органів та оцінка політик (з питань регуляторних реформ, задоволеності клієнтів тощо). Для України корисним також є досвід Російської Федерації з проведення моніторингу виконання державних функцій і надання державних послуг із запровадженням механізмів управління їх результатами^{114, 115}.

¹⁰⁸ Клименко І. В. Технології електронного урядування : [навч. посібник] / І. В. Клименко, К. О. Линьов. – К. : ДУС, 2006. – С.42

¹⁰⁹ Офіційний веб-сайт публічних послуг Федеративної Республіки Німеччина [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uni-konstanz.de>.

¹¹⁰ Офіційний веб-сайт публічних послуг Французької Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.service-public.fr>.

¹¹¹ Офіційний веб-сайт публічних послуг Фінляндської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.suomi.fi/suomifi/english>

¹¹² Офіційний веб-сайт публічних послуг Республіки Польща [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ks.no/u/English/Services/EEA-Project-in-Poland-Capacity-Building-for-Better-Delivery-of-Public-Services>.

¹¹³ Оцінювання діяльності уряду [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.psec.go.kr/eng.do>.

¹¹⁴ Иванова О. С. Анализ практики привлечения экспертных организаций (индивидуальных экспертов) к процессу исполнения государственных функций / О. С. Иванова, С. М. Плаксин // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 1. – С. 6.

¹¹⁵ Клименко А. В. Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов / А. В. Клименко, А. Б. Жулин // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 1. – С. 127.

Кожна країна має свою систему законодавства та відповідну систему надання публічних послуг відповідно до національних особливостей. Однак спільним для всіх розглянутих країн є прагнення держав покращити співпрацю з громадянами. На виконання цього впроваджено надання послуг через Інтернет, водночас не відкидаються й інші способи комунікації – поштою та за особистим зверненням осіб до органів влади. Варто пам'ятати, що Інтернет є тільки інструментом донесення публічних послуг до отримувачів. Не маючи цілісної системи вироблення політики щодо публічних послуг і надання публічних послуг, не слід сподіватись, що Інтернет покращить якість цих послуг. До того ж у вищеназваних країнах аналогів українських публічних послуг не так багато, а процедури їх отримання детально описані.

Доцільно зазначити, що природа виникнення досліджуваних послуг у західному суспільстві має свої особливості. Вони з'являються тоді, коли є потреба у їх наданні, і можуть зникати, коли потреби вже немає. До того ж адміністративні послуги, як правило, надаються безкоштовно, а плата стягується за додаткові супутні послуги. Так, перед отриманням відповідного дозволу споживач проходить навчання, яке й оплачує. Таким чином, можна зазначити, що державні та бізнес-послуги тісно переплетені, однак споживачі чітко поінформовані, за що вони платять. Для зручності споживачів такі послуги надаються через Інтернет

Для підвищення якості надання публічних послуг у багатьох країнах світу запроваджувались системи управління якістю. Цим проблемам приділяють увагу також і вітчизняні дослідники ^{116; 117; 118}. Власне, такі системи покликані визначити переліки послуг органів влади та коло отримувачів, а також забезпечити якісне надання послуг ^{119; 120}. Так, принципи впровадження систем управління якістю в органах виконавчої влади України, а також детальний опис етапів запропоновано Т. П. Калитою ¹²¹.

Ідея використання систем управління якістю в публічному адмініструванні виникла після дослідження Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР) «Управління (адміністрування) як надання послуг – громадськість як клієнт» (1987 р.) ¹²².

¹¹⁶ Діяльність публічної адміністрації з надання послуг українському суспільству : [монографія] / [В. М. Сороко, А. В. Вишневецький, О. Г. Рогожин] ; за наук. ред. Ю. А. Привалова. – К. : НАДУ, 2007. – С.64-74

¹¹⁷ Заблоцька Р. О. Світовий ринок послуг : [підручник] / Р. О. Заблоцька. – К. : Знання України, 2005. – 280 с.

¹¹⁸ Муніципальний менеджмент : [навч. посібник] / [Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко, О. Ю. Бобровська] ; за наук. ред. Ю. П. Шарова. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 350 с.

¹¹⁹ Побудова системи управління якістю в діяльності органів виконавчої влади регіону : [монографія] / [М. В. Афанасьєв, Л. Г. Шамаєва, Л. Й. Аведян, Л. Ю. Гордієнко, А. Г. Кабанець, А. М. Григоренко, В. В. Ушкальов та ін.] ; за заг. ред. Л. Г. Шамаєвої. – Х. : ХНЕУ, 2008. – 472 с.

¹²⁰ Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до органів влади / [Ю. О. Куц, С. В. Краснопорова, О. К. Чаплигій, О. В. Решевець, Л. В. Перцев] ; за заг. ред. Ю. О. Куц, С. В. Краснопорової. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2006. – 192 с.

¹²¹ Калита П. Я. Вдосконалення управління на засадах стандартів ISO серії 9000: принципи та особливості їх використання в органах влади / П. Я. Калита // Світ якості України. – 2007. – № 1–2. – С. 10.

¹²² Муніципальний менеджмент : [навч. посібник] / [Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко, О. Ю. Бобровська] ; за наук. ред. Ю. П. Шарова. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – С. 63.

Метою функціонування таких систем є постійне оцінювання та вдосконалення роботи організацій. Адже неможливо забезпечити якісні послуги для отримувачів у разі незадовільного функціонування органів державної влади, які їх виробляють. Публічна послуга може бути якісною тільки за умови внутрішнього оцінювання і вдосконалення її виробництва. Оцінювання, як правило, проводиться на основі аудитів. Останні можуть бути основою моніторингу показників ефективності публічних послуг органів державної влади.

Публічні послуги органів державної влади мають розглядатися не тільки як зовнішні процедури надання послуги, а і як внутрішні процеси прийняття рішень щодо врегулювання типових ситуацій у суспільстві за допомогою ліцензій, дозволів, сертифікатів тощо. Такий процес передбачає перебудову свідомості фахівців із публічного адміністрування, вдосконалення особистості через постійне навчання та є досить тривалим.

Для потреб практики публічного адміністрування України необхідне вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері публічних послуг, що надаються органами державної влади. Така система має забезпечити безперервне навчання персоналу новим підходам на основі найкращих освітніх технологій. Це дозволить виховати фахівців, здатних нестандартно мислити та постійно самовдосконалюватись. Адже сучасний стан суспільства вимагає від державного управління не тільки адекватного реагування на виклики, але й прогнозування ситуацій та вироблення запобіжних заходів.

Надання послуг органами публічної влади інших країн базується на принципах ефективності, відкритості, відповідальності та підзвітності функціонування органів управління, прозорості процедур та всебічної поінформованості споживачів, гнучкості у перебудові органів для якісного задоволення потреб споживачів послуг і чіткого законодавчого закріплення основ існування системи надання відповідних послуг.

Для формування відповідної системи взаємовідносин з надання публічних послуг органами державної влади в Україні доцільним є виявлення методів та принципів функціонування систем публічної адміністрації європейських країн, а також можливість їх застосування в реальних умовах функціонування українських органів влади. Однак «фільтром» має бути національний вибір, звичаї, традиції, національні особливості перебудови відносин між надавачами та отримувачами публічних послуг.

Питання якості публічних послуг стосується співпраці країн у рамках Європейського Союзу. Для цього визнано за необхідне розробити союзні та локальні стандарти якості публічних послуг, запровадити елемент змагання між окремими країнами тощо. Зокрема, рекомендується створювати хартії послуг, що визначатимуть опис і специфікацію послуги і міститимуть чинні стандарти обслуговування, надавати можливість для подання громадянами скарг і пропозицій щодо поліпшення їх якості тощо.

Отже, подальша виважена адаптація іноземного досвіду має спиратись на національні особливості України.

Потребує докорінних змін бюрократична система органів державної влади, що зовсім не схожа на класичну західну Вебера. Саме на останній базувались моделі реформування державного управління високорозвинених країн світу. Тому на ці суперечності слід звернути окрему увагу. В органах державної влади залишається низьким рівень комунікації та поінформованості державних службовців усіх рівнів, також недостатньо ефективною є система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та подальша їх мотивація, у тому числі і побудова кар'єри¹²³.

Так, у США послуги надаються спеціальними органами, однак необхідна інформація міститься на сайтах департаментів публічних послуг штатів¹²⁴. Хоча більшість інформації стосується передусім державних службовців та обслуговування апаратів державних установ, кожен потенційний отримувач публічних послуг має змогу ознайомитись із необхідною інформацією або замовити цю послугу в електронному вигляді¹²⁵.

Подібна практика надання послуг існує й у Великій Британії. На відповідному сайті¹²⁶ розміщена інформація як для державних службовців, так і для громадян у тому числі щодо надання аналогів українських публічних послуг. Причому для зручності на веб-сайті пропонується вибір окремої життєвої ситуації та надаються практичні юридичні роз'яснення щодо подальших дій отримувачів послуг.

Увага французького законодавця до державних службовців цілком зрозуміла, адже надання більшості публічних послуг фізичним і юридичним особам здійснюється через них. Враховуючи якість та рівень діяльності державних службовців, суб'єкти звернення формують своє суб'єктивне уявлення про діяльність усього державного апарату в цілому. Процедура жорсткого відбору кандидатів на державну службу є одним із факторів підвищення якості публічних послуг.

У 2010 р. 76% жителів Естонської Республіки віком 15–74 роки вже користувалися Інтернетом, 74% всіх приміщень підключені до мережі (у 2005 р. показник становив лише 34%). Сьогодні понад 70% державних послуг надаються через Інтернет портал. На думку експертів, по-справжньому електронний уряд працює лише в Республіці Сінгапурі та Естонської Республіки.

У підготовленому Всесвітнім економічним форумом Звіті про конкурентоспроможність у сфері ІТ-технологій Естонія посіла 25 місце серед 133 держав, у сфері доступності електронних послуг – перше. Цінність будь-

¹²³ Рачинський А. П. Ефективність систем управління персоналом органів державної влади / А. П. Рачинський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2009_2/09rapodv.pdf.

¹²⁴ Офіційний веб-сайт департаменту публічних послуг штату Аляска (США) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.admin.adfg.state.ak.us>.

¹²⁵ Офіційний веб-сайт департаменту публічних послуг штату Небраска (США) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.das.state.ne.us>.

¹²⁶ Офіційний веб-сайт публічних послуг у Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.publicservice.co.uk>.

якого ІТ-проекту залежить від ступеня корисності його практичного застосування у повсякденному житті.

Найбільш широко використовується в Естонії послуга «е-школа», основними користувачами якої є сім'ї з дітьми шкільного віку. Вона доступна учням (доступ до навчальних матеріалів і розкладів), учителям (планувати заняття, розміщувати матеріали) і батькам (записати дітей до школи, спостерігати за їх успішністю). Система дає змогу уникати проблем, пов'язаних з нестачею інформації в освітній сфері. В усіх школах і бібліотеках є доступ до Інтернет мережі. Після закінчення середньої школи всі випускники складають державні іспити, результати яких вводяться в систему. Кожен з випускників може ознайомитися з ними як через державний портал (eesti.ee), так і отримати у вигляді sms-повідомлення на мобільний телефон. Вступ до вищих навчальних закладів відбувається через державну систему подання вступних заяв, яка об'єднує базу даних усіх закладів і результатів випускних екзаменів, що значно спрощує процедуру вступу. Успішність економіки залежить від ділової активності громадян. Будь-який підприємець, оминаючи бюрократичну тяганину, може створити фірму за допомогою комп'ютера. На Бізнес-порталі можна зареєструвати компанію за 18 хв, тобто за цей проміжок часу вона з'явиться в реєстрі підприємств, у податковому департаменті та інших необхідних структурах. Для здійснення цієї процедури необхідно мати лише естонську ID-картку, проте система розпізнає ID-картки з Королівства Бельгії, Португальської Республіки, Литовської Республіки та Фінляндської Республіки. Ведеться робота над тим, щоб громадяни інших країн могли прямо в Інтернеті організовувати свій бізнес в Естонській Республіці.

У країні 98% фірм користуються у своїй роботі комп'ютерами з Інтернетом, 66% – мають домашні сторінки в Інтернеті, 40% – отримують рахунки в електронному вигляді. При створенні фірми всі документи можуть бути підписані цифровим підписом. Інформаційна система «е-земельний реєстр» дає змогу здійснювати пошук нерухомості виходячи з її номінальної вартості. Через систему «е-податки» надаються 92% податкових декларацій, перевіряється податкова інформація, за необхідності вносяться зміни або доповнення на підставі зібраних з різних джерел даних.

Система працює цілодобово і без вихідних, вхід до неї відбувається за допомогою ID-картки, мобільного-ID або через інтернет-банк. Система «е-банк» ідентифікує клієнта за допомогою ID-картки або мобільного-ID, які є надійнішими за картки з паролями. Через Інтернет-банки цілодобово здійснюються перекази (98%). Основна маса бланків і форм усіх державних установ є доступною в Інтернеті та може бути оформленою в електронному вигляді.

Інформаційна система «е-поліція» забезпечує полісменам доступ до бази даних Шенгенської зони, що значно полегшує процедуру встановлення можливих правопорушень затриманої ними особи або проходження автомобіля, на якому вона пересувається. Крім того, працівники спроможні приймати оперативні рішення без зайвого спілкування з диспетчером.

Швидкий та ефективний інформаційний обмін, організований між місцевими і закордонними структурами охорони правопорядку, дозволяє оперативно реагувати на різні критичні ситуації та дзвінки громадян про екстрену допомогу, затримувати осіб, які перебувають у державному і міжнародному розшуку. Система створена для захисту законослухняних громадян. Вона сприяє зменшенню кількості нещасних випадків, приборканню порушників швидкісного режиму та пияцтва за кермом, запобіганню різним злочинам – в Естонії за останній час у 4 рази знижено рівень смертності в дорожньо-транспортних пригодах.

З 2005 р. жителі Естонської Республіки можуть проголосувати на виборах в Інтернет-режимі (за допомогою ID-карти або мобільного-ID незалежно від того, чи перебувають удома або за кордоном). Електронні вибори проводяться за кілька днів до «традиційних» паперових.

З метою забезпечення анонімності голосування після ідентифікації особи відбувається поділ поданого голосу і цифрового підпису. У 2009 р. під час проведення місцевих виборів 104 413 учасників голосування (15,7%) скористалися можливістю проголосувати в Інтернеті. У процесі створення перебуває електронна система з реєстрації шлюбів та оформлення розлучень. Усі документи в електронних системах підписуються цифровим підписом за допомогою ID-карти. Він має таку саму юридичну силу, як і паперовий. Його неможливо скопіювати, і він є недійсним без відповідних кодів. Зловживання електронною ідентичністю та її крадіжка переслідуються законом. Захист особистої інформації громадян є невід'ємною частиною естонського законодавства. Більшість людей, що користуються ID-картою в Інтернеті не підозрюють, що підключаються не до єдиної, а до безлічі баз даних.

В Естонській Республіці з метою уникнення створення однієї гігантської бази даних розроблена технологія «Перехрестя». Вона дає змогу використовувати кілька баз різних установ через один портал. Модульна конструкція є досить ефективною, оскільки збій в одній системі не впливає на інші. Технологія дозволяє уникати виникнення монополістів у сфері розробки програмних систем, оскільки держава не спирається на окремого конкретного розробника. Це забезпечує наявність конкурентного клімату і гарантує країні відразу кілька провідних компаній-розробників. Естонські провайдери безпосередньо сполучені з багатьма європейськими державами, причому ці з'єднання багаторазово про дубльовані, що створює додаткові переваги у сфері захищеності від збоїв. Територія Естонської Республіки повністю покрита сигналом трьох мобільних операторів, які дають можливість мобільного Інтернет з'єднання, у великих містах можливий 3G-зв'язок.

У державі існує 1 140 офіційно зареєстрованих точок бездротового Інтернету, з'єднання на більшості з них є безкоштовним. Практично в кожному кафе чи ресторані, в державних установах є можливість користування безкоштовним бездротовим Інтернетом. Навіть у важкодоступних умовах достатньо переміститися на кількасот метрів, щоб отримати сигнал.

Державний портал (eesti.ee) дає можливість жителям Естонської Республіки отримувати достовірну інформацію і користуватися е-послугами для громадянина, підприємця та чиновника. Портал об'єднує близько 100 е-послуг, 300 офіційних бланків. На сайті розташовано по над 2 000 різних статей і 1 500 посилань. Головне завдання проекту Egorise полягає у звільненні підприємців від наявних адміністративних перепон і поліпшенні їх доступу до інформації у країнах-партнерах проекту – Республіці Білорусь, Естонській Республіці, Литовській Республіці, Фінляндській Республіці тощо.

У Литовській Республіці впроваджено концепцію «е-послуги». В державі збільшилася пропозиція та якість таких послуг, що позитивно позначилося на ставленні суспільства до їх використання.

На початок 2011 р. населення країни 181 759 разів скористалося «е-заявкою на навчання за основними програмами», 68 649 – для подання декларацій за місцем проживання, 62 633 – реєстром жителів «Mani dati» (Мої дані), 44 060 разів цікавилися прогнозом розміру пенсії.

Процес підписання здійснюється протягом кількох хвилин, адресат отримує документ електронною поштою. Клієнт використовує PIN-код, наданий йому в момент отримання електронного підпису, та створений ним пароль. Замовити eParaksts можна в центрах обслуговування клієнтів LVRTC, які співпрацюють з державним агентством «Інформаційні системи культури», що розташовані в 60 бібліотеках держави. Для замовлення використовується паспорт та анкета заявки, яку можна заповнити і роздрукувати на сайті (www.eparaksts.lv) або в бібліотеці. Надалі всі дії з аутентифікації здійснюються на порталі.

Електронному цифровому підпису Законом про електронні документи надана юридична сила, формування електронної інфраструктури. В межах проекту RAIN-1 прокладено майже 3 400 км широкосмугових кабельних ліній, охоплено 468 сільських староств держави (у 241 з них раніше не було жодного доступу до Інтернету), які поєднані з 51 самоврядуванням. Проект RAIN-2 спрямований на прокладення ще близько 4 400 км широкосмугових кабельних ліній, створення інфраструктури зв'язку в не менш ніж 770 невеликих містах і селах країни. Отже, має бути створена єдина мережа, яка дасть змогу 98% жителів країни отримати можливість користуватися широкосмуговим зв'язком.

В електронний простір було переміщено такі публічні послуги¹²⁷:

- «е-поліцію», що дає інтерактивну можливість звернутися до поліції, отримати інформацію про розгляд заявки і прийняте рішення тощо;
- «портал водіїв», який дозволяє швидко й легко отримати посвідчення водія, оперативно повідомити про загублений документ, зареєструватися на іспит;
- реєстрацію приватних підприємств та акціонерних товариств (пакет послуг

¹²⁷ Кишонас В. Развитие электронной инфраструктуры и электронных услуг в Литве: вклад публичного сектора / В. Кишонас [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mypoet.net/documents/33494/razvitie-elektronnoy-infrastruktury-i-elektronnykh-uslug-v-litve-vklad-publichnogo-sektora-valdas-kishonas-direktor-komiteta-po.ppt>.

розширюється);

– створення і впровадження електронної системи обслуговування мешканців.

На відміну від Європейського досвіду побудови систем надання послуг вітчизняна сукупність публічних послуг органів державної влади перебуває у процесі формування, до того ж послуги з'являються з метою отримання додаткових коштів як для державного бюджету, так і для потреб органу, що їх надає. Публічні та бізнес-послуги (господарські) в Україні теж дуже переплетені, однак плата стягується за кожну послугу окремо¹²⁸. Тому досить часто поява нових нормативних документів з питань публічних послуг органів державної влади ускладнює взаємовідносини між окремими органами влади та покладає ще більше фінансове навантаження на споживачів.

У 2000 р. з метою приборкання корупції в державному секторі президент Республіки Грузія Е. Шеварднадзе створив групу із 7 експертів для розробки Національної програми з боротьби з корупцією і заходів з її виконання.

У квітні-травні 2001 р. на основі пропозицій експертів президентом були підписані два укази – про утворення координаційної ради та Бюро по боротьбі з корупцією. Очолювана президентом Рада здійснювала роботу до листопада 2003 р. Однак результати її діяльності були занадто скромними. В уряді практично була відсутня політична воля до зміни наявної ситуації.

На той час корупція поглинула майже всі сфери життя Республіки Грузія: хабарництво в автоінспекції, при отриманні паспортів, посвідчень водія, проходженні технічного огляду транспортного засобу, реєстрації власності, відкритті бізнесу, будівництві житла, отриманні освітніх (у вищих навчальних закладах) і медичних послуг.

Забезпечення функціонування державного та громадянського реєстрів. Система реєстрації будь-якого акта – від народження дитини до появи нової юридичної особи – у 2003 р. перебувала в хаотичному стані й була пронизана корупцією. Неточна інформація зберігалася в архівах радянського зразка. Реєстрація власності потребувала відвідування різних інстанцій та отримання нотаріально завірених документів.

Щоб отримати паспорт, громадянин спочатку йшов в одну організацію, аби потім піти в іншу за довідкою про підтвердження місця проживання; згодом він повертався назад до першої інстанції, вистоював кілька годин у черзі, платив хабар чиновнику за виконану ним свою роботу. При цьому практично не було взаємного обміну інформацією між організаціями, які вели державний і цивільний реєстри. Це спричинювало помилки, дублювання в роботі та збільшення вартості послуг і затримок. За даними дослідження Світового банку «Легкість ведення бізнесу», у 2005 р. реєстрація власності в Грузії передбачала 8 процедур і в середньому займала 39 днів, її вартість становила 2,5% від вартості майна. Чиновники часто вимагали непотрібні документи або ті, які важко отримати, щоб одержати

¹²⁸ Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 № 795 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 42. – С. 69.

додатково гроші. Корупція в організаціях, відповідальних за ведення реєстрів, у тому числі цивільного, дозволяла кримінальним особам отримувати паспорти на інші прізвища. Навіть звичайні громадяни вносили в документи недостовірні дані про себе. Щоб налагодити роботу реєстрів, необхідно було вдосконалити інститути, спростити процедури, зберегти і залучити нові кадри.

Окремо хочеться відзначити таку успішну грузинську новачку, як Будинок юстиції – державний заклад, у якому сконцентровано значну кількість (понад 300) державних сервісів в одній будівлі за принципом «єдиного вікна» та який обслуговує до 16 тис. споживачів на день. Тут розміщуються Палата нотаріусів Грузії, Національне агентство публічного реєстру, Агентство цивільного реєстру, Національний архів і Національне бюро з виконання. Сьогодні Будинки юстиції відкриті й функціонують у таких містах, як Батумі, Руставі, Местія, Кутаїсі, Озургеті, Гурджаані, Ахалцихе, Марнеулі, Кварелі, Телаві, Тбілісі, Горі.

Споживача, який прийшов у Будинок юстиції, зустрічають біля входу консультанти, які залежно від проблемних питань направляють його до оператора. Зал обслуговування розділений на 3 основних сектори:

- самообслуговування: за допомогою автоматизованих систем споживачі можуть самостійно отримати різні послуги (витяг з реєстру про майно або бізнес, біометричне фото для паспорта, перевести в готівку грошову суму в банкоматі, провести дистанційні оплати тощо);

- швидкого обслуговування: споживач отримує сервіси, тривалість яких не перевищує в середньому 2 хв. (видача паспорта, посвідчення особи, документ, завірений апостилем або шляхом легалізації, рішення про реєстрацію або виписку про нерухоме майно чи бізнес та ін.);

- довгострокового обслуговування: споживач отримує сервіси, на реалізацію яких потрібно затратити понад 5 хв. (подати заяву на паспорт, здати документи, необхідні для реєстрації майна або бізнесу, отримати з архіву біографічну довідку, подати заяву на обслуговування іншого виду).

Такий розподіл на сфери обслуговування знижує до мінімуму ризик виникнення довгої та хаотичної черги, робить пересування громадян більш організованим й упорядкованим. Послідовність громадян, які хочуть отримати обслуговування, регулюється спеціальною електронною інтегрованою системою управління чергою.

Досвіду Республіки Грузія полягає в миттєвій реалізації політики «повної нетерпимості до корупції», демонстрація швидких і наочних результатів украй важливі для підтримки довіри й отримання достатнього тимчасового ефекту в досягненні поставлених довгострокових цілей. Під час проведення реформ було створено цикл, у якому цілеспрямована державна політика та чітке бачення цілей та змісту реформ, підтримувані гнучкою стратегією, прагматизмом і швидкістю реалізації, дали негайні результати, які, у свою чергу, розширили вікно можливостей і зміцнили політичну волю в подальшій боротьбі з корупцією.

Система публічного адміністрування в країнах, які отримали

незалежність, стикнулася з адаптуванням до нестійких умов розвитку, глобалізаційних процесів, постійного зростання інформаційних потоків і технологій. Необхідність перетворень пов'язувалася з невдоволенням публічним адмініструванням, падінням довіри населення до суб'єктів публічної адміністрації. Кожна республіка колишнього СРСР має власний досвід у сфері здійснення адміністративних реформ, що зумовлено місцевими, політичними, історичними, правовими та культурними особливостями країни

З приводу цього заслуговує на увагу досвід учених Російської Федерації. Урядовою постановою у 2005 р. затверджений Порядок розробки та затвердження адміністративних регламентів виконання державних функцій та адміністративних регламентів надання державних послуг. Зокрема, п. 6 Порядку чітко визначає, що адміністративні регламенти надання державних послуг розробляються на підставі вимог до якості та доступності державних послуг, що встановлюються стандартами державних послуг, розробленими та затвердженими відповідно до законодавства РФ. До затвердження стандартів державних послуг адміністративні регламенти надання державних послуг розробляються з урахуванням вимог до надання державних послуг, встановлених законодавством РФ ¹²⁹.

З 1 січня 2011 р. функціонує єдиний загальноросійський сайт для розміщення інформації про замовлення для державних і муніципальних потреб. Федеральний реєстр є базовим джерелом інформації про послуги (функції), порядок і місця їх надання, необхідні документи (зі зразками) від заявника, нормативно-правові акти, що регламентують встановлені процедури, іншої необхідної довідкової інформації. Зареєстровані користувачі єдиного порталу можуть відправляти в електронній формі заяви на одержання понад 50 послуг, що надаються 18 федеральними органами виконавчої влади.

По всій країні проводилася системна робота зі створення і введення в експлуатацію нових багатофункціональних центрів (далі – БФЦ). На початку 2011 р. БФЦ працювали у 62 суб'єктах Російської Федерації. Більшість БФЦ було відкрито в Москві – 27. Так, було завершено регламентація державних послуг. Крім того, затверджено адміністративні регламенти послуг (функцій) федеральних органів виконавчої влади. На регіональному й муніципальному рівнях затверджені відповідно понад 9 тис. і 15 тис. адміністративних регламентів.

Вони дали змогу систематизувати повноваження органів державної влади, заповнити нормативно-правові прогалини в чинному законодавстві, покращити адміністративні процедури. Впроваджені механізми досудового оскарження на федеральному, регіональному й муніципальному рівнях. Проведений перехід від регламентації окремих послуг до регламентації

¹²⁹ О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://docs.cntd.ru/document/901955408>.

комплексу державних і муніципальних послуг, які охоплюють низку життєвих інтересів громадян («дача», «автомобіль», «народження дитини» тощо); знизити середню кількість звернень представників бізнес-спільноти до органу державної влади або органу місцевого самоврядування для отримання однієї послуги, пов'язаної зі сферою підприємницької діяльності; до 15 хв скоротити час очікування заявника в черзі до органу державної влади або органу місцевого самоврядування для отримання послуг; не менше 90% має бути питома вага громадян, які мають доступ до отримання державних і муніципальних послуг за принципом «єдиного вікна» за місцем перебування, у тому числі у БФЦ; підвищити рівень задоволеності громадян якістю надаваних державних і муніципальних послуг; збільшити кількість громадян, які використовують механізм отримання державних і муніципальних послуг в електронній формі; встановити відповідальність службовців і співробітників багатофункціональних центрів за: ненадання послуги або порушення встановлених строків їх надання; вимоги надати документів та/або плати, не передбачених федеральними законами; порушення порядку чи строків розгляду скарги або незаконну відмову, ухилення від прийняття її до розгляду.

Розвиток мережі центрів надання державних і муніципальних послуг за принципом «єдиного вікна» сприяє скороченню термінів надання послуг, зменшенню черг і, зрештою, підвищенню рівня задоволеності громадян роботою органів державної влади. Центри дозволяють не лише спростити процедури надання послуг населенню, синхронізувати роботу різних відомств, а й забезпечити комфорт відвідувачів, знизити часові та фінансові витрати громадян у процесі отримання різних послуг. Документи приймає не державний службовець, а співробітник фронт-офісу, який приймає запити щодо послуг різних відомств. Заявник не спілкується з державним службовцем кожного відомства безпосередньо, що підвищує комфорт відвідувача та істотно знижує ризик виникнення корупції.

Програмою соціально-економічного розвитку Республіки Білорусь на необхідно передбачити суттєве розширення використання інформаційно-комунікаційних технологій у різних сферах суспільства. В режимі он-лайн відбуваються реєстрація власності, сплата податків, а також здійснюються адміністративні процедури у тому числі за допомогою принципу «єдиного вікна». В проекті Національної програми є прискорення розвитку послуг у сфері інформаційно-комунікаційних технологій та запровадження підпрограми «Електронний уряд». Основним показником є зменшення навантаження на населення і бізнес, зниження кількості звернень до органів з метою отримання послуг, скорочення часу очікування тощо.

Указ Президента Республіки Білорусь «Про адміністративні процедури, що здійснюються державними органами й іншими організаціями за заявами громадян» від 26 квітня 2010 р. № 200 передбачає затвердження нового переліку адміністративних процедур, що покращить правове регулювання відносин, пов'язаних з їх здійсненням, оптимізує перелік документів, розміри плати, строки процедур з метою максимального полегшення вирішення

громадянами своїх повсякденних питань.

Економічний розвиток Республіки Молдова залежить від швидкого інтегрування у конкурентоспроможну регіональну та глобальну економіки. Перехід до глобальної економіки, заснованої на знаннях, є національним пріоритетом. Інформаційне суспільство є новою сучасною формою людської цивілізації, де рівноправний та універсальний доступ до інформації, пов'язаний із розвитком інформаційно-комунікаційної інфраструктури, сприяє стабільному соціально-економічному розвитку, зниженню рівня бідності, підвищенню якості життя населення. Розвинена інформаційно-комунікаційна інфраструктура сприяє розширенню доступу до ресурсів у всіх сферах людського розвитку: уряд, економіка, комерція, освіта, культура, медицина тощо, а також підвищенню рівня зайнятості населення шляхом створення нових робочих місць¹³⁰.

Важко погодитись із формулюванням назви адміністративного регламенту в редакції Методичних рекомендацій («Адміністративний регламент <найменування органу (служби)> з виконання державної функції (надання державної послуги) <найменування державної функції чи державної послуги>»)¹³¹. Запропонований варіант назви створює можливість для суб'єктів надання послуг – органу (служби) публічної адміністрації – визначати власні стандарти з урахуванням, насамперед, регіональних або внутрішніх інтересів громадськості. А оскільки, відповідно до п. 6.1 Методичних рекомендацій, проекти адміністративних регламентів, а також можливості встановлення персональної відповідальності посадових осіб за дотримання вимог адміністративних регламентів щодо кожної дії чи адміністративної процедури розглядатимуться та затверджуватимуться Координаційною радою з питань запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю і при цьому основними критеріями оцінки проектів буде вважатися їх відповідність зазначеним Методичним рекомендаціям, це створить усі умови для подальшого розвитку корупції у відомчій системі.

Тому дотримуємось думки, що Примірні (типові) адміністративні регламенти надання публічних послуг підлягатимуть затвердженню окремими органами публічної адміністрації. Їх зміст становитиме блок адміністративних регламентів усіх визначених законом публічних послуг, які має право надавати той чи інший підрозділ на всіх територіальних рівнях відомчої системи. Тим більше, другий підрозділ, що повинен містити посилання на нормативні правові акти, що регулюють порядок виконання державної функції чи надання публічної послуги, саме і буде визначати комплекс нормативно-правових актів, що становитимуть правову основу надання комплексу державних послуг даним підрозділом.

¹³⁰ Единый правительственный портал публичных услуг [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://www.servicii.gov.md>

¹³¹ Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614 (у редакції від 1 липня 2008 р.) // Офіційний вісник України. – 2006. – № 20. – Ст. 1435. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=614-2006-%EF>.

Відповідно до Методичних рекомендацій, до змісту адміністративного регламенту, що подається на затвердження як державний стандарт надання публічної послуги, мають входити розділи «Загальні положення», «Вимоги до порядку надання публічної послуги», «Адміністративні процедури». При цьому питання про те, які діяння кваліфікуються як публічні послуги, тобто перелік державних послуг, що можуть надаватися суб'єктами публічної адміністрації; за які саме послуги забороняється стягнення плати, тобто які можуть надаватися безоплатно, які потребують оплати з обґрунтуванням підстав платності публічної послуги, повинні визначатися тільки законом.

Вирішувати цю проблему можна різними заходами і засобами, які мінімізуватимуть можливості для особистого спілкування особи з чиновником (принаймні у тих справах, де таке спілкування не є необхідним для вирішення справи).

Зокрема, рекомендуємо якнайширше використання поштового зв'язку для спілкування між приватними особами та посадовими особами (органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування), які надають публічні послуги. За умови надсилання заяви на замовлення послуги поштою можливість вимагання та отримання незаконної винагороди зводиться до мінімуму, оскільки перед посадовою особою з'являється лист (або електронний лист), за яким стоїть невідома йому особа. У службовця у цій ситуації менше можливостей для зловживань, адже втрачається можливість не прийняти заяву чи не зареєструвати її (зокрема, якщо заяву надіслано рекомендованим листом), можливість вимагання додаткових документів чи покладення додаткових обов'язків на особу, якщо закон цього не дозволяє¹³².

При цьому можна встановити органу влади обов'язок щодо відправлення довідки (підтвердження) про отримання заяви із зазначенням посади та прізвища посадової або службової особи, яка його надала (способом, аналогічним до способу отримання замовлення). При цьому, не лише фізична особа зверталася до адміністративного органу поштою, але й відповідь (документи) їй теж надсилалися поштою (рекомендованим листом, кур'єрською службою). У цій ситуації у споживача публічної послуги зникає потреба і можливість надати «додаткову винагороду» посадовій особі (в Україні на практиці сам факт позитивного ставлення з боку чиновника до особи перестав бути нормою і стимулює до «подяки»). У такий спосіб споживач ані під час звернення за наданням публічної послуги, ані під час отримання результату (адміністративного акта або відповідного рішення) не перебуватиме у безпосередньому контакті з посадовою особою відповідного органу виконавчої гілки влади або місцевого самоврядування¹³³.

Доступність інформації досягається, передусім, шляхом розміщення в приміщеннях органу публічної адміністрації, призначених для особистого

¹³² Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=198893.

¹³³ Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=198893.

прийому, інформаційних стендів, де має вивішуватися інформація щодо процедури надання публічної послуги, структурного підрозділу, до якого необхідно звернутися, переліку необхідних документів, прийомних днів та годин прийому, строків розгляду звернення, розміру та порядку сплати збору (плати), законодавства, яке регулює порядок надання тієї чи іншої публічної послуги, а також контактний номер телефону, за яким споживач публічної послуги може уточнити необхідну для нього інформацію, дістати зразки заповнених документів тощо. Дана інформація повинна надаватися безоплатно та бути загальнодоступною.

Інформація про процедуру надання публічної послуги може також поширюватися шляхом видання буклетів (брошур) та їх безоплатного розповсюдження у приміщенні органу публічної адміністрації або шляхом «відправлення» за допомогою поштового зв'язку (за запитом особи).

Способом мінімізації даного корупційного ризику є створення консультаційних кабінетів під час надання публічних послуг (у разі якщо обсяг консультаційних звернень є значним), створення довідкових служб, у тому числі телефонної довідки. Такі служби повинні працювати кожного робочого дня (а по можливості й у вихідні дні). Має бути подолана звична для багатьох органів влади ситуація стабільного сигналу «зайнято» або відсутності відповіді в разі використання телефонного зв'язку.

Ще більш перспективним способом надання інформації щодо процедури отримання публічної послуги може бути впровадження консультацій в он-лайн режимі. Для цього необхідно забезпечити посадових осіб органів публічної адміністрації належними інформаційно-комунікаційними технологіями. З метою забезпечення споживачів публічних послуг відомостями про процедуру отримання публічної послуги необхідно створювати та забезпечувати функціонування веб-сторінок, інших електронних ресурсів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Але при цьому необхідно звернути увагу також на таку проблему, як «цифрове розшарування» – поділ на тих, хто має доступ до Інтернету, та тих, у кого такий доступ відсутній. Для її розв'язання доцільно встановлювати у приміщенні органів публічної адміністрації, які надають публічні послуги, спеціальні термінали, за допомогою яких відвідувачі адміністративних органів зможуть отримати ту ж інформацію, яка буде міститися на веб-сторінці даного органу.

Таким чином, жодна особа не буде обмежена у своєму праві отримати повну та достовірну інформацію в тому числі з використанням новітніх технологій.

Як показує зарубіжний досвід, можна також створити окремий (єдиний) веб-сайт (веб-портал), де буде визначений перелік усіх публічних послуг, які надаються органами публічної адміністрації, із зазначенням найменування органу, що таку інформацію надає, та іншою інформацією, необхідною для отримання публічної послуги. Зручність такого підходу є очевидною, адже в одному місці особа може отримати інформацію щодо будь-якої послуги. Дана інформація в обов'язковому порядку підлягає

постійному оновленню¹³⁴. На жаль, українська дійсність далека від ідеалу. На більшості офіційних веб-сайтів органів внутрішніх справ розміщено лише графіки прийому громадян керівництвом, але немає ані графіків прийому громадян функціональними підрозділами, ні навіть загальних положень про надання окремих публічних послуг.

Можна встановити обов'язок адміністративних органів інформувати не тільки про свої послуги, але й про супутні (або «пов'язані») послуги, що надаються іншими органами влади.

Ще одним важливим напрямом удосконалення надання публічних послуг органами публічної адміністрації є покращення матеріально-технічного забезпечення надання публічних послуг органами влади.

Іншим чинником обмеженості доступу до органу публічної адміністрації, який надає публічні послуги, є відсутність комфорту для споживачів у приміщеннях, де відбувається безпосередній прийом. Споживач, якому не забезпечено належний рівень комфорту під час перебування в органі виконавчої гілки влади або місцевого самоврядування, хоче якнайшвидше отримати бажаний результат (адміністративний акт). Якщо ж звернення за наданням публічної послуги та очікування адміністративного акта суттєво затягуються у часі, то особа може обрати корупційний шлях. З метою мінімізації такого корупційного ризику необхідно забезпечити хоча б мінімальні умови для комфортного перебування в приміщенні адміністративного органу. Так, потрібно забезпечити доступ споживачів до побутових зручностей (необхідно облаштувати сидячі місця та місця для заповнення документів, забезпечити наявність питної води, туалету тощо).

Наукове забезпечення діяльності органів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг – ще одна проблема, яку не можна залишати поза межами нашого аналізу.

Методичне забезпечення провадження з надання публічних послуг також потребує нагального удосконалення. Основною метою цього напрямку діяльності є розроблення відповідних рекомендацій для підвищення якості чи ефективності надання публічних послуг органами публічної адміністрації. Зокрема, це можуть бути рекомендації для практичних працівників щодо алгоритму надання публічних послуг у виробництві та торгівлі піротехнічними засобами; надання публічних послуг у сфері міграції та реєстрації фізичних осіб, соціального забезпечення населення тощо.

Наприклад, за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі станом на 20.02.2011 налічувалося більше значна кількість послуг (біля 350) органів виконавчої влади. Зокрема, 29% наведених послуг можна віднести до функцій органів, що їх надають, оскільки вони не мають на меті задоволення потреб та інтересів фізичних та юридичних осіб, а спрямовані передусім на впорядкування внутрішніх механізмів взаємодії між підрозділами окремих

¹³⁴ Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=198893.

органів виконавчої влади. До них можна віднести: затвердження статутів державних підприємств, що входять до сфери управління органів виконавчої влади; ведення обліку та складання реєстру державних підприємств, установ, організацій, що входять до сфери публічного адміністрування органів виконавчої влади; ведення реєстрів та баз даних; ведення статистичних даних тощо.

Отже, відповідно до зазначеного реєстру необхідно розробити методичні рекомендації за кожним видом публічних послуг, де врахувати чіткий адміністративний регламент дій посадових осіб та працівників, які надають публічні послуги, так і споживачів послуг. Крім того, на сьогоднішній час триває процес інтеграції інформаційних систем органів виконавчої влади, не створено систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, а також систему електронної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що суттєво уповільнює розвиток публічних та адміністративних послуг у державі.

Доведено, що проблемами надання публічних та адміністративних послуг має багато перешкод: законодавче закріплення повноважень з надання певних публічних послуг за конкретними категоріями посадових осіб (реєстрацію земельних ділянок можуть виконувати тільки державні кадастрові реєстратори); вимоги спеціального законодавства щодо виключних повноважень окремих органів державної влади; вимоги законодавства щодо доступу до баз даних та реєстрів; незавершеність роботи з формування багатьох державних реєстрів.

ДОДАТКИ

Таблиця 1

Результати пошуку в базі законодавчих актів на офіційному сервері Верховної Ради України щодо публічних послуг органів державної влади

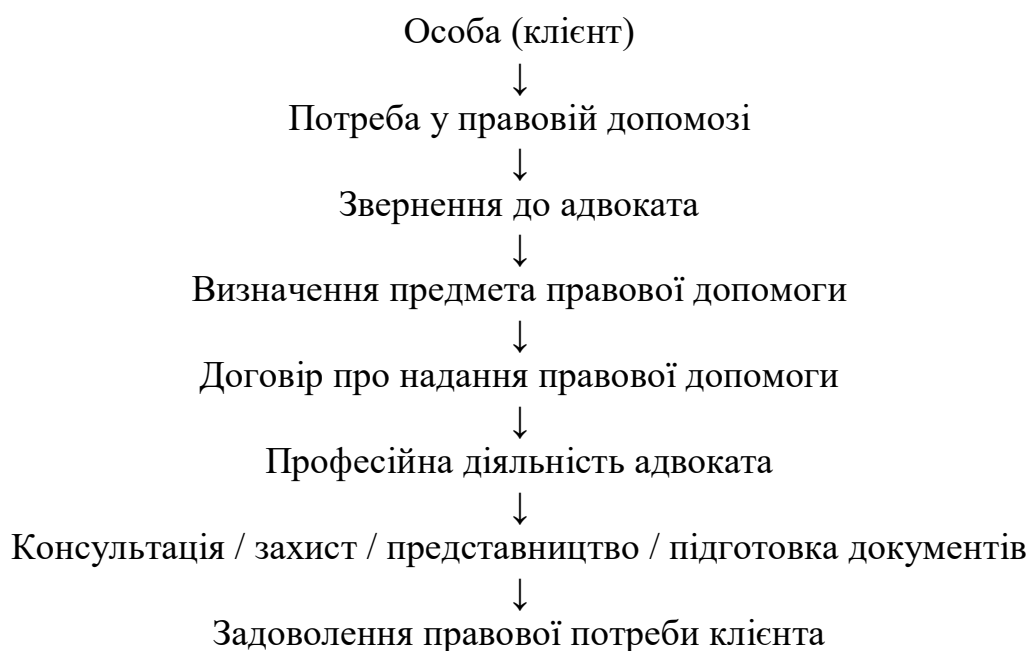
Критерій пошуку	Результати пошуку	
	У назвах	У текстах
	Статистика за словами:	
адміністративні послуги	62	більше 1 000
ліцензування	274	більше 1 000
дозволи/ дозвільна діяльність	693/712	більше 1 000/ більше 1 000
сертифікація	693	більше 1 000
реєстрація	більше 1 000	більше 1 000
соціальні послуги	135	більше 1 000
державні закупівлі	369	більше 1 000

Таблиця 2

Кількість поданих законопроектів на розгляд Верховної Ради України, назви та зміст яких стосуються публічних послуг органів державної влади

Ключові слова, що містяться в назвах	Кількість законопроектів
адміністративні послуги	25
ліцензування	96
дозвільна діяльність	129
сертифікати	24
реєстрація	193
соціальні послуги	30
державні закупівлі	94
адміністративна реформа	-
публічна адміністрація	-

Для адвокатури доцільно застосувати наступну модель:



Таблиця 3

Адміністративні та публічні послуг в органах внутрішніх справ

Вид діяльності	Приклад діяльності ОВС	Характер
Дозвільна	Видача дозволів у сфері обігу зброї	Адміністративна
Реєстраційна	Реєстраційні процедури щодо об'єктів, віднесених законом до компетенції ОВС	Адміністративна
Інформаційна	Надання передбаченої законом інформації та довідок	Публічна / адміністративна залежно від конкретної процедури
Паспортно-документальна	Оформлення документів, віднесених до компетенції органів внутрішніх справ	Адміністративна
Дозвільно-ліцензійна	Оформлення відповідних дозволів та документів у визначених законом сферах	Адміністративна
Охоронна	Забезпечення охорони громадського порядку та безпеки	Публічна функція, але не обов'язково послуга
Правоохоронна	Припинення правопорушень, провадження у справах про адміністративні правопорушення	Владна діяльність, а не адміністративна послуга
Прийом громадян	Розгляд заяв і скарг	Публічна адміністративна процедура

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК

1. Авер'янов В. Б. Спрямованість на забезпечення прав громадян – демократична сутність влади / В. Б. Авер'янов // Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін Юре, 2002. – С. 147–155.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упор. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
3. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / упор. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2002. – 100 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. : в 2 т. / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін. ; за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004–2004. – Т. 2 : Особлива частина. – 2004. – 583 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. : в 2 т. / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін. ; за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004–2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
6. Адміністративно-процедурний кодекс України : проект Закону України від 18 липня 2008 р. № 2789 Електронний ресурс. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF25H00A.html.
7. Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні Електронний ресурс. – Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=198893.
8. Буренко Т. О. Тенденції розвитку організаційно-правового забезпечення адміністративних послуг в Україні / Т. О. Буренко // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2010. – Вип 4(44). – С. 14–18.
9. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін Юре, 2002. – 668 с.
10. Гаращук В. М. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 3. – С. 109–114
11. Державне управління в Україні : навч. посібник / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Соми, 1999. – 266 с.
12. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін. ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с.
13. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

14. Дзюндзюк В. Б. Методологічні засади оцінки та підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій : дис. ... докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. Б. Дзюндзюк ; Донецький держ. ун-т управління. – Донецьк, 2006. – 471 с.
15. Діяльність публічної адміністрації з надання послуг українському суспільству : монографія / В. М. Сороко, А. В. Вишневський, О. Г. Рогожин ; за наук. ред. Ю. А. Привалова. – К. : НАДУ, 2007. – 178 с.
16. Долечек В. С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. С. Долечек ; Нац. академія держ. управління при Президенті України. – К., 2005. – 206 с.
17. Дроздова І. В. Відповідальність МВС у сфері сервісно-публічної діяльності: правові аспекти / І. В. Дроздова // Проблеми протидії злочинності у сфері громадської безпеки : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 10 жовтня 2008 р.). – Дніпропетровськ : ДДУВС, 2009. – С. 50–57.
18. Дроздова І. В. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт надання адміністративних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. В. Дроздова ; Київський нац. ун-т внутр. справ. – К., 2009. – 240 с.
19. ДСТУ ISO 9000-2000 «Системи управління якістю». Основні положення та словник (ISO 9000:2000, IDC). – К. : Держстандарт України, 2001. – 27 с.
20. ДСТУ ISO 9001-2001 «Системи управління якістю». Вимоги (ISO 9001:2001, IDC). – К. : Держстандарт України, 2001. – 23 с.
21. Дубенко С. Д. Адміністративні послуги органів виконавчої влади: теоретичні підходи до вирішення практичних завдань (на допомогу слухачам системи підвищення кваліфікації державних службовців) / С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко, Н. Г. Плахотнюк. – К. : НАДУ, 2008. – 44 с.
22. Единый правительственный портал публичных услуг [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://www.servicii.gov.md>
23. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : монографія / В. Д. Бакуменко, Л. М. Гогіна, І. В. Козюра та ін. ; за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князева. – К. : Ін-т проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ, 2005. – 172 с.
24. Заблоцька Р. О. Світовий ринок послуг : підручник / Р. О. Заблоцька. – К. : Знання України, 2005. – 280 с.
25. Закон про адміністративну процедуру ФРН : текст станом на 5 травня 2004 р. // Адміністративні процедури і адміністративне судочинство: збірник матеріалів Німецького фонду міжнародного правового співробітництва. – К. : Німецький фонд міжнародного правового співробітництва, 2006. – С. 34–84.
26. Занфірова Т. А. Етико-правові засади регулювання медичної діяльності в Україні (за матеріалами літературних джерел) / Т. А. Занфірова,

Я. Ф. Радиш Електронний ресурс. – Режим доступу : http://medicallaw.org.ua/uploads/media/02_124.pdf.

27. Иванова О. С. Анализ практики привлечения экспертных организаций (индивидуальных экспертов) к процессу исполнения государственных функций / О. С. Иванова, С. М. Плаксин // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 1. – С. 5–32.

28. Інструкція про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів : затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 21 серпня 1998 р. № 622 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 42. – Ст. 1574.

29. Калита П. Я. Вдосконалення управління на засадах стандартів ISO серії 9000: принципи та особливості їх використання в органах влади / П. Я. Калита // Світ якості України. – 2007. – № 1–2. – С. 10–13.

30. Кишонас В. Развитие электронной инфраструктуры и электронных услуг в Литве: вклад публичного сектора / В. Кишонас [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mypoet.net/documents/33494/razvitie-elektronnoy-infrastruktury-i-elektronnykh-uslug-v-litve-vklad-publichnogo-sektora-valdas-kishonas-direktor-komiteta-po.ppt>.

31. Клименко А. В. Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов / А. В. Клименко, А. Б. Жулин // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 1. – С. 123–150.

32. Клименко І. В. Технології електронного урядування : навч. посібник / І. В. Клименко, К. О. Линьов. – К. : ДУС, 2006. – 225 с.

33. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – С. 11. – Ст. 1918.

34. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – С. 11. – Ст. 1918.

35. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.

36. Коліушко І. Б. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І. Б. Коліушко, В. П. Тимощук // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30–34.

37. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посібник / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.

38. Комітет з економічних реформ // Офіційний сайт Президента України Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/>.

39. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні (проект) // Адміністративна реформа в Україні: необхідність і перспективи проведення : матер. Міжнар. конф. (м. Київ, 7 грудня 2005 р.). – К., 2005. – С. 3–37.

40. Концепція реформування публічної адміністрації Електронний ресурс. – Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf.
41. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 168–170.
42. Кудря В. В. Види проваджень за зверненнями громадян до органів виконавчої влади та адміністративні (управлінські) послуги / В. В. Кудря // Право України. – 2006. – № 1. – С. 12–15.
43. Кузьменко О. В. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг / О. В. Кузьменко // Право України. – 2007. – № 6. – С. 15–17.
44. Курінний Є. В. Принципи адміністративно-юрисдикційного процесу: визначення підходу, систематизація / Є. В. Курінний // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 1. – С. 152–157.
45. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. С. Лагода ; Нац. ун-т ДПС України. – Ірпінь, 2007. – 20 с.
46. Маркін М. О. Теоретичні проблеми розроблення критеріїв оцінки діяльності правоохоронних органів / М. О. Маркін // Південноукраїнський правничий правопис: науковий журнал. – 2006. – № 3. – С. 55–57.
47. Методичні рекомендації щодо застосування державних стандартів з питань систем управління якістю у МВС України / І. П. Голосніченко, О. Г. Циганов ; за ред. О. Н. Ярмиша. – К. : ДНДІ МВС України, 2008. – 24 с.
48. Мицкевич А. В. Субъекты советского права / А. В. Мицкевич. – М. : ГИЮЛ, 1962. – 212 с.
49. Муніципальний менеджмент : навч. посібник / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко, О. Ю. Бобровська ; за наук. ред. Ю. П. Шарова. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 350 с.
50. О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679 Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://docs.cntd.ru/document/901955408>.
51. Осипов Г. В. Социальное мифотворчество и социальная практика / Г. В. Осипов. – М. : Норма, 2000. – 543 с.
52. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
53. Офіційний веб-сайт департаменту публічних послуг штату Аляска (США) Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://www.admin.adfg.state.ak.us>.

54. Офіційний веб-сайт департаменту публічних послуг штату Небраска (США) Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://www.das.state.ne.us>.
55. Офіційний веб-сайт публічних послуг Республіки Польща Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://www.ks.no/u/English/Services/EEA-Project-in-Poland-Capacity-Building-for-Better-Delivery-of-Public-Services>.
56. Офіційний веб-сайт публічних послуг у Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://www.publicservice.co.uk>.
57. Офіційний веб-сайт публічних послуг Федеративної Республіки Німеччина Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://www.uni-konstanz.de>.
58. Офіційний веб-сайт публічних послуг Фінляндської Республіки Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://www.suomi.fi/suomifi/english>
59. Офіційний веб-сайт публічних послуг Французької Республіки Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://www.service-public.fr>.
60. Оцінювання діяльності уряду Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://www.psec.go.kr/eng.do>.
61. Побудова системи управління якістю в діяльності органів виконавчої влади регіону : монографія / М. В. Афанасьєв, Л. Г. Шамаєва, Л. Й. Аведян, Л. Ю. Гордієнко, А. Г. Кабанець, А. М. Григоренко, В. В. Ушкальов та ін. ; за заг. ред. Л. Г. Шамаєвої. – Х. : ХНЕУ, 2008. – 472 с.
62. Постановою Кабінету Міністрів України «Переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ» № 795 від 04.06.2007. Електронний ресурс. — Режим доступу // zakon.rada.gov.ua.
63. Про адміністративні послуги : проект Закону України від 2009 р. Електронний ресурс. – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/consult/old/show_fullbill/308.
64. Про адміністративні послуги : проект Закону України від 2010 р. Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua>.
65. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців : Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – С. 12. – Ст. 1172. – Код акта 25419/2003.
66. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців : Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – С. 12. – Ст. 1172. – Код акта 25419/2003.
67. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління : Наказ Міністерства юстиції України від 18 березня 2004 р. № 26/5 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 12. – Т. 1. – С. 261. – Ст. 777. – Код акта 28242/2004.
68. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ :

постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 № 795 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 42. – С. 69.

69. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614 (у редакції від 1 липня 2008 р.) // Офіційний вісник України. – 2006. – № 20. – Ст. 1435. – Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=614-2006-%EF>.

70. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 // Урядовий кур'єр. – 1998. – 28 липня.

71. Про ліцензування деяких видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.

72. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р.// Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. - №4. – Ст. 20 (з наступними змінами та доповненнями).

73. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. – Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

74. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 18. – С. 3.

75. Про оподаткування прибутку підприємств : Закон України від 28 грудня 1994 р. № 334/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 4. – Ст. 28.

76. Про послуги, що надаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та бюджетними установами : проект Закону України Електронний ресурс. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF38000A.html.

77. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний Вісник України. – 2006. – № 7. – С. 167.–Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-р>.

78. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний Вісник України. – 2006. – № 7. – С. 167. – Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-р>.

79. Про утворення робочої групи з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 р. № 531-р Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/531-2008-р>.

80. Рачинський А. П. Ефективність систем управління персоналом органів державної влади / А. П. Рачинський Електронний ресурс. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2009_2/09rapodv.pdf.
81. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» № 90-р від 15 лютого 2006 р. Електронний ресурс. — Режим доступу // zakon.rada.gov.ua.
82. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. — Харків: Консум, 2001. — 656 с.
83. Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посібник / В. М. Сороко. — К. : НАДУ, 2008. — 104 с.
84. Тимощук В. П. Кому 10 мільярдів ... або знову про державні послуги / В. П. Тимощук, В. О. Стоян // Юридичний вісник України. — 2009. — № 30(734). — С. 14 ; № 31(735). — С. 15.
85. Тимощук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимощук, А. В. Кірмач. — К. : Факт, 2005. — 88 с.
86. Тимощук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. П. Тимощук ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2009. — 214 с.
87. Юридический энциклопедический словарь / М. М. Богуславский, Н. И. Козырь, Г. Н. Миньковский и др. ; под ред. А. Д. Сухарева. — М. : Советская энциклопедия, 1984. — 415 с.
88. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю. С. Шемшученка та ін. — К. : «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998–2004. — Т. 5 : П – С. — 2003. — 736 с.
89. Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до органів влади / Ю. О. Куц, С. В. Краснопорова, О. К. Чаплигій, О. В. Решевець, Л. В. Перцев ; за заг. ред. Ю. О. Куц, С. В. Краснопорової. — Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2006. — 192 с.
90. Ochendowski E. Prawo administracyjne, czesc ogolna / E. Ochendowski. — Torun, 2001. — 480 p.

Навчальне видання

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА ПРАКТИЧНІ ЗАСАДИ НАДАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ТА ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ**

Методичні рекомендації

Підп. до друку 25.03.2011 р. Формат 60х84/16. Друк – RISO. Гарнітура – Times.

Ум.-друк. арк. 5,25. Тираж 300 прим.

Азовський регіональний інститут управління
Запорізького національного технічного університету
71100, Запорізька область, м. Бердянськ, вул. Дзержинського, 34/32