

Національна академія державного управління
при Президентіві України

В. М. Сороко

**Надання публічних послуг
органами державної влади
та оцінка їх якості**

Навчальний посібник

Київ
2008

УДК 35.07:35.08

C65

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентові України
(протокол № 1/2008 від 18 січня 2008 року)*

*Рекомендовано Міністерством освіти і науки України
як навчальний посібник для слухачів системи підготовки, перепідготовки
та підвищення кваліфікації державних службовців
(лист № 14/18-Г-1191 від 23 травня 2008 року)*

Рецензенти :

В. Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор, проректор з наукової роботи Академії муніципального управління;

В. Д. Бондаренко, доктор філософських наук, професор, вчений секретар Вищої атестаційної комісії України;

Ю. П. Сурмін, доктор соціологічних наук, професор, перший заступник директора Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ.

Сороко В. М.

Надання публічних послуг органами державної влади

C65 та оцінка їх якості : навч. посіб. - К. : НАДУ, 2008. - 104 с.

У навчальному посібнику викладені основи впровадження в практику діяльності владних інститутів технології надання публічних послуг, зміст яких впливає з повноважень органу влади. Звертається увага на розроблення стандарту надання послуг і питань, пов'язаних з оцінкою їх якості.

Розглянуті пропозиції щодо законодавчого врегулювання технології надання публічних послуг та створення інструментів (класифікатора публічних послуг та стандарту опису - державної послуги) для забезпечення технології діяльності державних службовців у форматі державної послуги.

Орієнтований на слухачів системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

УДК 35.07:35.08

- © Сороко В. М., 2008
- © Національна академія державного управління при Президентові України, 2008

ВСТУП

Створення умов для досягнення європейського рівня життя вимагає концентрації зусиль владних інститутів, громадських об'єднань на пріоритетних напрямках реформування державного управління, серед яких чільне місце відведено становленню прозорої і етичної державної служби шляхом запровадження і забезпечення дотримання адміністративних стандартів, зокрема стандартів публічних (державних та муніципальних) послуг.

Розробка технології функціонування владних інститутів на основі концепції послуги суспільству, людині, громадянину потребує відповідного законодавчого визначення та підготовки низки правових актів, які б закріплювали в межах компетенції кожного органу публічної влади перелік, порядок та регламенти надання цих послуг.

У Програмі розвитку державної служби на 2005-2010 роки, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 року № 746, з метою підвищення ефективності виконання державною службою завдань і функцій держави передбачена необхідність "визначити та запровадити стандарти професійної діяльності державних службовців на засадах стратегічного планування діяльності державних органів з орієнтацією на надання державних послуг". Програмою передбачено, що надання послуг державними службовцями має стати складовою їхньої професійної діяльності, що потребує: визначення груп споживачів послуг і складення переліків послуг, які їм надаються; установлення порядку і регламенту надання послуг, визначення критеріїв оцінки їх якості, міри відповідальності державних службовців; заохочення державних службовців за досягнення ними високих результатів у роботі; вивчення доцільності передачі права надання окремих послуг бюджетним установам та організаціям.

Одним з пріоритетів зовнішньої політики України є інтеграція до Євросоюзу. Це передбачає поступове переформування діяльності державних службовців згідно із сучасною європейською філософією державного управління, яка визначає процеси надання публічних послуг як основу функціонування влади в демократичному суспільстві.

Розробка методологічних підходів та методик щодо вдосконалення системи надання населенню публічних послуг в Україні

саме на часі. Першочерговим завданням системи виконавчої влади є розробка демократичних стандартів врядування, які базуються на функціонуванні виконавчої влади у форматі надання публічних, перш за все державних, послуг населенню і має на меті розвиток системи цих послуг згідно з підходами, які викладені в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р). План заходів щодо реалізації цієї Концепції був схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 р. N 494-р і мав надто стислі терміни. Однак цей документ засвідчив необхідність створення відповідного законодавства, перегляду переліків послуг та розроблення їх стандартів, визначення кваліфікаційних вимог для надавачів публічних послуг, а також дав уявлення про можливу послідовність заходів щодо реалізації цих завдань.

Програма уряду "Український прорив: для людей, а не політиків", яка схвалена постановою Кабінету Міністрів України від 16 січня 2008 р. № 14 (розд. 2.1 "Реформа публічної адміністрації" в частині реформування міністерств та інших центральних органів виконавчої влади), також спрямовує діяльність владних інститутів, зокрема на "зміну природи, змісту та форми впливу центральних органів виконавчої влади на суспільні процеси, забезпечення переходу від адміністративно-розпорядчих методів управління до надання послуг громадянам та юридичним особам у відповідних сферах на всіх рівнях управлінської діяльності".

Таким чином, наявність актів загальнодержавного рівня та заходи, що здійснюються різними суб'єктами системи виконавчої влади з метою стандартизації технології своєї діяльності (зокрема, впровадження в роботу органів виконавчої влади систем управління якістю на основі ДСТУ ISO 9001-2000, застосування адміністративних регламентів, функціональне обстеження державних органів, ініціативне створення описів послуг і організація "єдиних вікон"), відкривають шлях до реальної адміністративної реформи, основний результат якої, на думку автора, і полягає у створенні основ приязної адміністрації, яка спроможна динамічно трансформуватися відповідно до викликів часу та реалізувати свої повноваження в інтересах людини, громадянина, суспільства в цілому.

1. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Одним з основних предметів конституційно-правового регулювання є влада, тобто безпосереднє народовладдя та державна влада як форма політичної організації суспільства.

Незважаючи на відсутність у нормах Основного Закону держави [1] посилань на такий атрибут державної влади, як послуги, що надаються її інститутами, в Конституції України визначено засади прав і свобод людини і громадянина, які фактично встановлюють основи і межі діяльності державних інституцій, зокрема в частині гарантій надання державних послуг.

Аналіз статей Конституції України [2] дає підстави зробити висновок про наявність ознак, достатніх для спрямування державних органів у їх діяльності щодо надання послуг, а також принципів, які гарантують їх отримання насамперед громадянами.

Так, уже в ст. 1 Конституції України закладено основи, які мають визначати зміст і технологію організації надання послуг. Це проголошення сутності держави Україна як демократичної, соціальної і правової країни.

Тобто функціонування державних інститутів має забезпечити демократичний характер взаємодії зі споживачем послуги, в основу якої має бути покладено соціальні гарантії її отримання, причому здійснюватися вона має виключно на правових засадах.

Стаття 6 передбачає розмежування послуг, які надаються законодавчою, виконавчою та судовою владою. Це дає право вважати, що державна послуга може здійснюватися трьома конституційно визначеними гілками влади або мати відповідні складові.

Зміст ст. 6 дає підстави стверджувати, що у структурі процедури надання послуги мають бути визначені законодавчі засади її надання, виконавчий механізм реалізації, а також атрибути, що регулюють відповідальність суб'єктів процесу та механізми апелявання та/або оскарження певних дій чи рішень, зокрема в суді.

Стаття 7, якою гарантується місцеве самоврядування, визначає ще одного суб'єкта процедури надання послуг.

Низка статей Конституції України визначає певні напрями організації та надання державних послуг. Так, ст. 13 гарантує право власності народу щодо користування природними об'єктами, а ст. 14 передбачає захист прав суб'єктів права власності і господарювання.

Інші напрями передбачені як завдання (обов'язки) держави. Статтею 16 Конституції України до таких обов'язків віднесено: забезпечення екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду українського народу.

Реакцією держави, спрямованою на забезпечення цих обов'язків з метою реалізації відповідних державних послуг, було створення в системі виконавчої влади Міністерства охорони навколишнього природного середовища України і відповідних урядових органів державного управління.

Конституційні обов'язки держави знайшли відображення у завданнях і повноваженнях Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства праці і соціальної політики.

Серед принципів, визначених іншими статтями Конституції України, які можна розглядати як такі, що безпосередньо впливають на права і обов'язки суб'єктів державних послуг, доцільно насамперед назвати засади, визначені ст. 19 Конституції України, а саме: "ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством". Зроблено і пряме посилання на зобов'язання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб "діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України".

Таким чином, порядок надання послуг та регламент їх отримання не можуть містити положень, які включатимуть додаткові суміжні операції, не визначені законодавством.

Конституційні права та свободи людини і громадянина являють собою принципи, що гарантують споживачу право на отримання послуги.

До таких положень Конституції України, на наш погляд, можна віднести тезу про верховенство права, закріплену в абзаци першому ст. 8. У ст. 21 підкреслюється, що права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Отже, державні послуги, що випливають із змісту законодавства, гарантовані принципом найвищої цінності людини в Україні.

Характерною рисою конституційних прав і свобод громадян України є гарантування рівних прав жінкам і чоловікам, передбачене ст. 25. Зазначені в цій статті особливості закріплюють право жінки мати конституційний захист під час надання державних послуг з охорони праці і здоров'я, встановлення пенсійних пільг.

Зі ст. 38 стосовно права громадян "брати участь в управлінні державними справами" випливає, що у формуванні переліку та змісту державних послуг, які варто вважати певним зовнішнім проявом реалізації державних справ, мають і повинні брати участь громадяни. На наш погляд, ця стаття є конституційною підставою для створення прозорої і відкритої державної влади, зокрема стосовно обов'язку органів державної влади оприлюднювати порядок та регламенти надання державних послуг.

Конституція України є першоджерелом для визначення вимог до державних послуг та суб'єктів цієї процедури, тому доцільно звернути увагу на законодавчі підстави підприємницької діяльності. Зокрема, ст. 42 Конституції встановлюється право на таку діяльність і звертається увага на недопущення зловживань монополієм становищем на ринку. Для забезпечення цієї конституційної норми та надання відповідних державних послуг у системі органів виконавчої влади створено центральний орган зі спеціальним статусом - Антимонопольний комітет України, Голову якого за згодою Верховної Ради України призначає Президент України (відповідно до п. 14 ст. 106 Конституції України). Спеціальний статус мають також Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, які згадуються в Конституції і повноваження яких ґрунтуються на забезпеченні конституційних гарантій свобод і прав людини та громадянина.

Визначальними для надання послуг у галузі охорони здоров'я є положення, зафіксовані в ст. 49 Конституції України. Зокрема наголошується, що в державних та комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безкоштовно.

Стаття 50 встановлює інформаційну відкритість держави в частині вільного доступу до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів та предметів побуту. Відповідно до ст. 53 держава гарантує освітні послуги і бере на себе зобов'язання щодо права громадян на їх отримання, зокрема з визначенням підстав їх безкоштовного надання.

У Конституції України права і свободи людини і громадянина гарантуються правовим захистом, який забезпечується відповідно до ст. 55.

Розділ VI Конституції України встановлює норми, що визначають зміст частини послуг, які мають здійснюватися органами виконавчої влади.

Межі повноважень прокуратури закріплені розд. VII Конституції України. Послуги, що надаються інституціями Автономної Республіки Крим, визначаються згідно з конституційними повноваженнями, встановленими у розд. X Конституції України.

Окремо встановлено норми щодо прав місцевого самоврядування (розд. XI Конституції України), дотримання яких має бути обов'язковим у процесі визначення змісту і порядку надання послуг, зокрема в частині повноважень, які можуть бути передані для реалізації органам місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства.

Таким чином, огляд положень Конституції України свідчить про її спрямування на забезпечення людини і громадянина публічними, зокрема державними послугами, зміст і порядок надання яких впливає з повноважень державних інституцій.

2. ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

Об'єктивною закономірністю сучасного розвитку цивілізації є пріоритет соціальних аспектів, сукупність тенденцій і пропорцій, які формуються в соціальній сфері, визначаючи *якість життя* людини.

Економічна парадигма, що панувала протягом десятиліть у вітчизняній і світовій управлінських системах, концентрувала увагу переважно на матеріально-речових аспектах, надаючи їм значення доміанти суспільного розвитку. Поряд з цим досвід багатьох країн засвідчив, що само по собі швидке економічне зростання не забезпечує задоволення основних матеріальних потреб великої кількості населення, не створює сприятливого соціально-духовного клімату, не розв'язує проблеми екології, культури, освіти, особистої безпеки і суспільної моралі, тобто не забезпечує автоматичного покращення якості життя.

Сучасна наука формує новий підхід до проблем управління. Цільовим орієнтиром економічного та соціального розвитку є розв'язання проблем життєдіяльності людини (особи), соціальних груп, суспільства в цілому. Тобто основним завданням державного управління стає покращення добробуту населення як основної складової якості його життя, що в умовах розвитку громадянського суспільства полягає у забезпеченні законодавчих, організаційних, економічних та інших умов для цього.

Звідси впливає концепція сучасної сервісної держави як такої, що надає послуги особі (громадянину) та суспільству в цілому, а також системи владних інститутів як системи надання послуг.

Поняття "послуга" у контексті служіння суспільству належить до кола не вузькоекономічних, а соціально-економічних категорій. Під послугою розуміється результат безпосередньої взаємодії надавача та споживача послуг, тобто результат діяльності надавача послуг щодо задоволення потреб їх споживача. В термінах економічної науки послуга є не чим іншим, як корисною дією споживчої вартості - товару або безпосередньої праці [3]. Послуги можуть бути матеріальними у вигляді речей та нематеріальними - у вигляді результатів людської діяльності, що не мають матеріально-речового виразу. Останніми є послуги невиробничої сфери, тобто такі, які не створюють матеріальних благ, а саме: освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, побутового обслуговування, житлово-комунального забезпечення, транспорту, зв'язку,

науки і наукового супроводження, а також державного управління, місцевого самоврядування і громадських організацій.

В українському законодавстві відсутнє чітке формулювання поняття публічних послуг, що дає можливість їх неоднозначного трактування. Як тотожні поняттю "публічні послуги" використовують поняття "державні послуги", "адміністративні послуги", "муніципальні послуги", "громадські послуги" тощо.

На підтвердження цього можна навести різні визначення послуги, які набули чинності внаслідок застосування у певних актах. Так, під послугою розуміють:

- наслідок безпосередньої взаємодії між постачальником і споживачем, внутрішньої діяльності постачальника для задоволення потреб споживача. Послуга може бути пов'язана з виробництвом та постачанням матеріальної продукції [4];

- наслідок безпосередньої взаємодії між постачальником та споживачем і внутрішньої діяльності постачальника для задоволення потреб споживача [5];

- будь-яку закупівлю, крім товарів та робіт, включаючи підготовку спеціалістів, забезпечення транспортом і зв'язком, освоєння технологій, наукові дослідження, медичне та побутове обслуговування [6];

- результат трудової діяльності, що відображається у корисному ефекті, особливій споживчій вартості [7];

- будь-який предмет закупівлі, крім товарів та робіт, включаючи підготовку спеціалістів, забезпечення транспортом і зв'язком, освоєння технологій, наукові дослідження, медичне та побутове обслуговування, а також іншу подібну діяльність [8].

У Законі України "Про соціальні послуги" послуги з професійної реабілітації осіб з обмеженими фізичними можливостями визначаються як комплекс медичних, психологічних, інформаційних заходів, спрямованих на створення сприятливих умов для реалізації права на професійну орієнтацію та підготовку, освіту, зайнятість [9].

У Законі України "Про оподаткування прибутку підприємств" *державні послуги* визначаються як будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів. До терміна "державні послуги" не

включаються податки, збори (обов'язкові платежі), визначені законодавством України про систему оподаткування [10].

Державна податкова адміністрація розглядає державні послуги як будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами й організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів [11].

Одна з перших в Україні спроб дати науково обгрунтовані визначення та класифікацію послуг, що надають владні інститути, зроблена в [12]. У цій роботі послуги визначені як управлінські, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, за ініціативою фізичних або юридичних осіб і спрямовані на реалізацію їхніх прав, свобод і законних інтересів. Проте таке визначення суттєво обмежує змістову складову діяльності зазначених органів, яка має бути спрямована на реалізацію мети громадянського суспільства як єдиного цілого.

Визначення державних послуг наведено у глосарії Верховної Ради України, згідно з яким під ними "розуміються будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів". До сукупності державних послуг належить, перш за все, забезпечення зовнішньої і внутрішньої безпеки суспільства і громадянина, підтримання громадського порядку. Разом з тим до кола державних послуг не включене збирання податків та інші обов'язкові платежі, визначені Законом України "Про систему оподаткування".

Для цілей термінологічного визначення доцільно врахувати, що система владних інститутів забезпечує організацію управління всіма економічними і соціальними процесами в суспільстві, справляючи вплив на всі сфери життєдіяльності населення. Ця система продукує два принципово відмінних типи надання державних послуг:

- безпосереднє надання управлінських та адміністративних послуг фізичній або юридичній особі органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування (за схемою: орган влади - особа службовця - особа споживача);

- опосередковане надання управлінських послуг, тобто створення умов для надання послуг фізичним і юридичним особам, соціальним групам, іншим об'єктам обслуговування з боку інших суб'єктів надання послуг (за схемою: орган влади - автономні господарсько-установи або підприємства (фірми) - особа споживача).

Центром політико-правових реформ у [13] запропоновано такі визначення:

- державні послуги, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) та державними підприємствами, установами і організаціями;

- муніципальні послуги (у Великобританії їх називають "громадськими послугами"), що надаються органами місцевого самоврядування (громадами) та комунальними (муніципальними) підприємствами, установами і організаціями;

- публічні послуги - державні і муніципальні послуги (послуги публічної влади);

- адміністративні послуги - державні і муніципальні послуги, які здійснюються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за типом безпосереднього надання кінцевим споживачам.

Основними ознаками адміністративних послуг є:

- повноваження щодо їх надання закріплені законом за адміністративними органами (органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування);

- наданню такої послуги завжди передують заява (звернення) фізичної або юридичної особи до адміністративного органу;

- особа має законне право вимагати від адміністративного органу розгляду своєї заяви;

- результатом розгляду заяви є владне рішення адміністративного органу, в якому вказано конкретного адресата (кінцевого споживача такої послуги).

Публічні послуги не є адміністративними, якщо: по-перше, вони виникають з ініціативи самого адміністративного органу; по-друге, якщо вони є діяльністю, не пов'язаною з реалізацією ними владних повноважень.

Наведений погляд на зміст поняття "послуга" уточнює Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [14].

У розділі "Загальні положення" послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування,

підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, віднесені до сфери публічних послуг.

Пропонується розрізняти залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, державні та муніципальні послуги.

Як критерій класифікації послуги пропонується застосувати формат погашення витрат на надання послуги - через державний або місцевий бюджет. У першому випадку надані послуги вважаються державними, в другому - муніципальними.

Адміністративні послуги розглядаються як складова державних чи муніципальних і визначені наступним чином:

"Адміністративна послуга - 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)".

Критерії віднесення послуги до адміністративної дуже схожі на пропозиції, наведені в [13]. Так, належність послуги до адміністративної відповідно до Концепції [14] визначається за такими критеріями:

- "повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом;
- послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень;
- послуги надаються за зверненнями фізичних і юридичних осіб;
- результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо);
- надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів".

Необхідно зауважити, що низка положень Концепції звужує як застосування цього документа, так і роль самої адміністративної послуги. Наприклад, вимога щодо наділення правом надавати послугу через закон призведе до обов'язкового визначення вичерпного переліку послуг (саме послуг, а не функцій і повноважень) в інституційному законі, який персоналізовано до певного органу. Зрозуміло, що чинне законодавство не забезпечує такої вимоги і

автоматично виводить послуги, що вже надаються, за нормативно-правове поле.

Зважаючи на викладене та відсутність спеціального законодавства у сфері надання державних послуг, можна вважати питання впровадження понятійного апарату відкритим, що дає змогу внести такі пропозиції.

Пропонується розглядати термін "державні послуги" як консолідуючий, що об'єднує поняття управлінської і адміністративної послуги. Державною послугою є надання користувачам результатів виконання функцій державних органів, за допомогою яких останні виконують зобов'язання держави перед громадянами - забезпечують реалізацію їхніх прав і обов'язків [2].

У цьому контексті управлінська послуга розглядається як результат функціональної діяльності державного органу щодо вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки чи соціального життя.

Натомість адміністративна послуга розглядається як результат роботи виконавчого механізму державного органу чи його апарату із забезпечення інтересів і свобод фізичних та юридичних осіб на їхнє звернення в контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими у законодавчо визначеному порядку.

3. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНА СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ

Розрізняють ринкові (що реалізуються за ринковими цінами) та неринкові послуги. Останніми є такі, що надаються органами державної і муніципальної влади та некомерційними організаціями безкоштовно або на пільгових умовах задля задоволення потреб населення або суспільства в цілому.

Виходячи із положень законів України "Про соціальні послуги" і "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" можна стверджувати, що під соціальними послугами в практиці їх організації і надання розуміють послуги, спрямовані на реалізацію завдань соціального захисту населення і, перш за все, на людей, які опинилися у складних життєвих обставинах. Такий зміст, що вкладається у надання послуг, підтверджують і положення Концепції реформування соціальних послуг, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2007 р. № 178-р [15].

В макроекономічному сенсі неринковими соціально-економічними послугами є соціальні трансфери в натуральній формі, які дорівнюють доходам державних та муніципальних органів і некомерційних організацій, що задовольняють потреби населення в освіті, охороні здоров'я, соціальному забезпеченні і т. ін. Це частина валового доходу держави, спрямованого на споживання. Причому витрати на кінцеве споживання має лише сектор загальнодержавного і муніципального управління, включаючи некомерційні організації, що обслуговують населення [16].

Державні послуги є частиною неринкових соціально-економічних послуг. Однак сфера державного управління продукує майже виключно специфічні управлінські послуги (організаційні, регуляторні і т.ін.), що належать до категорії соціальних лише в широкому розумінні.

Відрізняють неринкові послуги загального призначення та загальнонаціонального значення (оборона, охорона і забезпечення громадського порядку та безпеки, міжнародні відносини, пожежна охорона, фінанси, макроекономічне регулювання). Рівень споживання таких послуг має бути однаковим для всієї території держави і, за визначенням, кожний громадянин має право на певний рівень надання цих послуг. Такі послуги припустимо назвати послугами державного значення. Їх коло може розширюватися за-

лежно від регулятивної спроможності і фінансових можливостей держави. Причому процес їх надання має забезпечуватися органами, установами та підприємствами загальнодержавного підпорядкування.

На відміну від загальнонаціональних державних послуг, муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування громадянам територіальної громади з метою задоволення їхніх потреб залежно від місцевих можливостей. Тож неринкові державні послуги відрізняються від "муніципальних" тим, що перші є загальнодоступними у певній державі, а також тим, що фінансуються вони переважно із загальнодержавних джерел (власне державного бюджету).

Водночас у розвинених країнах Європи превалює думка, що надання державних послуг буде більш ефективним, якщо повноваження щодо їх надання передаються від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. В такому разі забезпечується міжрегіональна диференціація структури і якості державних послуг, враховуються реальні потреби людей без усереднення цих потреб. У цьому разі фінансування з муніципального бюджету дає змогу вирішити одночасно дві важливі проблеми політики у сфері державних витрат: проблему визначення дійсного (реального) рівня попиту на послуги та проблему ефективності державного продукування цих послуг.

Однак у такому разі виникає проблема щодо забезпечення гарантованого рівня надання неринкових державних послуг, яка вирішується шляхом трансфертів, тобто відшкодування муніципальним бюджетам із загальнонаціональних джерел (наприклад відсотком загальнодержавних податків, який залишається в розпорядженні місцевої влади) вартості надання гарантованого державою рівня цих послуг. Так, у Великобританії встановленою практикою є фінансування з муніципальних бюджетів лише наднормативної частки або додаткових видів послуг. У разі, якщо потреба в додаткових видах послуг виникла внаслідок надзвичайних ситуацій або місцеві проблеми сягнули рівня, який загрожує національній безпеці, коли залучення загальнонаціональних сил і засобів стає неминучим, вони фінансуються із загальнонаціональних джерел (страхових платежів, спеціальних державних фондів, пожертв, допомоги іноземних держав). Причому значна частина цих фондів передається безпосередньо муніципалітетам, тобто в цивілізованих країнах держава не залишає свої муніципалітети наодинці з місцевими проблемами в разі їх небезпечного загострення.

В Україні також метою надання неринкових муніципальних послуг може бути, по-перше, задоволення специфічних місцевих потреб (у тому числі подолання соціально-економічних проблем), по-друге, встановлення соціальних стандартів, вищих за загальнодержавні, наприклад у столичних регіонах, де наявні відповідні можливості (перш за все фінансові).

На нашу думку, в умовах українських реалій до кола загальнодержавних неринкових послуг, крім зовнішніх (оборони, держбезпеки, міжнародних відносин), доцільно віднести також критично важливі для задоволення соціальних потреб пересічного громадянина послуги: громадської безпеки (особистої, майна, авторських прав), соціального захисту, пенсійного забезпечення, медичного обслуговування і освіти.

Якість таких послуг доцільно визначити як ступінь відповідності сумі певних потреб кінцевих споживачів. Саме якість неринкових послуг, організаційно-управлінське забезпечення надання яких у загальнонаціональному масштабі здійснюють органи виконавчої влади, визначає соціальний результат їх діяльності.

Мінімально прийнятний рівень надання послуг припустимо визначити як нижню межу реального рівня попиту на сукупність таких послуг, який залежить від сукупності науково обґрунтованих нормативів основних фізіологічних і соціальних потреб громадянина і родини (з регіональною диференціацією і диференціацією за гендерними, віковими і професійними ознаками).

Щодо власне державних послуг завжди виникає проблема визначення дійсного рівня попиту на них. Рівень попиту на державні послуги доцільно оцінити як бажану кількість пропозицій, собівартість послуг і рівень платоспроможності споживачів. Проблема полягає в тому, що відсутні механізми, які б автоматично, як на ринку, регулювали співвідношення попиту та пропозиції. Тому органи державної влади вимушені використовувати адміністративні (нормативні) методи і форми планування та контролю ефективності продукування і надання послуг кінцевому споживачу.

4. КЛАСИФІКАЦІЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

4.1. Підходи до класифікації послуг

Доступ споживача до публічних послуг має бути забезпечений певним інструментарієм для пошуку і вибору послуги, яка відповідає потребі споживача. Таким інструментом можна вважати класифікатор послуг як засіб систематизації сфер надання послуг.

Для побудови такого інструменту застосовуються різні підходи. Зокрема, в [17] адміністративні послуги пропонується класифікувати:

- 1) за змістом адміністративної діяльності щодо надання послуг:
 - видача дозволів (на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами), у тому числі акредитація, атестація, сертифікація;
 - реєстрація з ведення реєстрів (реєстрація актів громадського стану, суб'єктів підприємницької діяльності), у тому числі легалізація суб'єктів (легалізація об'єднань громадян);
 - легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України);
 - соціальні послуги - визнання певного статусу, прав особи (призначення пенсій, субсидій);
- 2) за рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання, зокрема:
 - адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади);
 - адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади);
 - адміністративні послуги зі "змішаним" регулюванням (коли водночас здійснюється централізоване та локальне регулювання);
- 3) за предметом (характером) питань, за вирішенням яких звертаються особи до адміністративних органів:
 - підприємницькі (або господарські);
 - соціальні;
 - земельні;
 - будівельно-комунальні;

- житлові та ін.

Слід відрізнити *типи* державних і муніципальних послуг від їх *видів* за споживчими якостями (змістом). Типологізувати державні послуги доцільно за способом надання (центральноними органами влади, їх місцевими підрозділами, органами місцевого самоврядування), джерелами фінансування витрат на послуги (державний, місцевий бюджет, державні і недержавні позабюджетні фонди, спеціальні фонди, благодійні фонди і т.ін.), рівнем гарантування (захищені або незахищені статті бюджету), способом регламентування (правове, адміністративне, відомче, загальнодержавне або місцеве чи корпоративне), способом оплати послуг з боку кінцевого споживача (платні, у тому числі в кредит, частково платні, безкоштовні бюджетні, корпоративні або благодійні, страхові). Отже, основ для типології послуг не так багато, як і власне типів за кожною класифікацією.

Кількість видів державних та муніципальних послуг обмежується лише фінансовою і організаційною спроможністю держави (регіону). Їх може бути дуже багато. Саме видам послуг як елементарним класифікаційним одиницям надаються вищевказані типологічні ознаки (тобто вони групуються за типами). Крім того, їх доцільно групувати за узагальненими споживчими якостями - сферами надання послуг, які визначають тематичний зміст і характер послуги. До основних сфер надання державних та муніципальних послуг належать (подано в алфавітному порядку, а не за рівнем суспільної значимості):

1. Будівництво, архітектура.
2. Відпочинок, туристична діяльність.
3. Видавнича справа.
4. Виробнича сфера (промислово-економічний сервіс).
5. Газопостачання.
6. Громадська безпека.
7. Економіка, оподаткування.
8. Енергетика, електрифікація.
9. Закордонні справи та консульсько-реєстраційна служба.
10. Зв'язок, телекомунікації.
11. Культура і мистецтво.
12. Охорона природного середовища (довкілля і природних ресурсів).
13. Наука, технології.
14. Національна оборона, безпека.
15. Освіта.

16. Охорона здоров'я.
17. Охорона від надзвичайних ситуацій, відновлювальні і рятувальні роботи.
18. Побутове обслуговування, торгівля та громадське харчування.
19. Пожежна охорона.
20. Право, юриспруденція.
21. Працевлаштування, охорона праці, соціальний захист населення.
22. Сфера масової інформації.
23. Соціальне обслуговування (власне соціальні послуги).
24. Сфера житлово-комунальних послуг.
25. Стандартизація, метрологія та сертифікація.
26. Сфера лісового господарства.
27. Сфера водного господарства.
28. Транспортне обслуговування.
29. Фізична культура і спорт.
30. Фінанси, банківська діяльність.

У Великобританії, наприклад, виділено 40 основних сфер державних послуг, надання яких контролюється Кабінетом міністрів. Для їх регламентування розроблено відповідну кількість так званих хартій, кожна з яких встановлює стандарти послуг, що споживач може одержати від конкретних державних установ в таких сферах, як освіта, соціальне забезпечення, працевлаштування, відпочинок, оподаткування і т.ін.

Додатково до них місцеві органи влади Великобританії розробили з урахуванням конкретних умов різних районів муніципальні хартії послуг у сфері охорони здоров'я, громадської безпеки, пожежної охорони тощо, яких вони зобов'язалися дотримуватись.

Причому британські регламенти (хартії) встановлюють такі критерії якості надання послуг:

- наявність розроблених стандартів рівня забезпеченості і якості послуг;
- інформаційна відкритість і повнота інформації про послуги і порядок їх надання;
- можливість вільного вибору; доступність послуг;
- право на апеляцію в разі незадовільної якості;
- поважання прав громадян під час надання послуг;
- ефективне використання ресурсів під час надання послуг;
- введення інновацій у технологію і організацію надання послуг;

- залучення споживача до спільної роботи з провайдерами послуг;
- зворотний зв'язок з населенням;
- ступінь задоволеності споживачів кількістю і якістю наданих послуг.

Прикладами типів послуг, що надаються у Великобританії, можуть бути такі:

I. Залежно від сфер життя:

- Освіта і навчання: дошкільне навчання, початкова школа для учнів віком від 14 до 19 років, університетська і вища освіта, ЕМА, студентські позики, навчання дорослих...
- Автотранспорт: водійські права, тестування, купівля або продаж транспортних засобів, оподаткування, оперативні послуги...
- Житло і поселення: житло, купівля-продаж, планування, навколишнє середовище, утилізація відходів, збереження водних ресурсів...
- Зайнятість: пошук роботи, зайняте населення, робочі часи, надмірність, безробітні...
- Гроші, податки і вигоди: вигоди і податкові знижки, пенсії, податки, звільнення з роботи, борг, національне страхування...
- Здоров'я і благополуччя: медичний реєстр, охорона здоров'я, паління, нещасні випадки, перша допомога, критичні ситуації, сезонний грип...
- Подорожування і транспорт: паспорти, знижки на автобусні подорожі, безпечний проїзд у таксі...
- Дозвілля: зелені простори, музеї і галереї, їзда на велосипеді, події у Великобританії, озеленення...
- Злочин, правосуддя і закон: запобігання злочину, в'язниця і умовне відбування покарання, антисоціальна поведінка...
- Права і обов'язки: захист інформації, смерть, громадянство, права споживачів, скарги...

II. Залежно від суб'єктів отримання послуг:

- Батьки: батьківство, опіка над дітьми, ваші гроші, декретна відпустка...
- Непрацездатні: допомога у зв'язку з непрацездатністю, права, житло, робота, гроші...
- Ті, кому за 50: робота, навчання, вихід на пенсію, здоров'я...
- Британці, що живуть за кордоном: робота за кордоном, повернення до Великобританії, здоров'я за кордоном...
- Ті, хто про когось піклується: допомога доглядальниці, підтримка, робота і турбота і т. ін.

Для адміністративного сектору Канади характерні такі типи послуг:

I. Послуги для жителів Канади:

- Робочі місця.
- Фінансові вигоди.
- Страхування відповідно до зайнятості.
- Податки.
- Навчання і вакансії.
- Посвідчення особи.
- Подорожування і паспорти.
- Здоров'я.
- Інформація для споживачів.
- Канада і світ.
- Навколишнє середовище і ресурси.
- Економіка.
- Суспільна безпека.
- Культура і дозвілля.
- Наука і технологія.

II. Державні послуги для бізнесу:

• Започаткування бізнесу: перші кроки, ділове планування, структури, реєстрація.

• Людські ресурси: страхування відповідно до зайнятості, реєстр зайнятості, навчання, здоров'я і безпека.

• Фінансування: допомога приватному сектору, мікrokредит, урядова допомога.

• Експорт: розробка експортного плану, ідентифікація ринку, експортне фінансування.

• Податки: скорочення персоналу, подання платіжних відомостей, GST/HST, реєстрація рахунку, податок на прибуток.

• Імпорт: розвиток імпортного плану, імпортний контроль, ідентифікація постачальників.

• Дослідження і статистика: дослідження і аналіз ринку, методика, статистика, допомога у проведенні досліджень.

• Урядові контракти і тендери: електронна тендерна служба, торги, укладання контракту на отримання послуг.

• Інновації: інтелектуальна власність, комерціалізація, дослідження, product development.

• Правове регулювання: вибрані федеральні статuti (акти) і правила для бізнесу.

У процесі розробки стандартів послуг, які надаються державними установами США, з'ясувалося, що багато органів управління

не уявляли собі, на яких клієнтів вони працюють. Це було наслідком того, що діяльність таких органів: по-перше, мала не цільовий, а "процесний" характер (орієнтований на процес регулювання, управління, контролю, а не на задоволення потреб громадян); по-друге, навіть в такій ринково орієнтованій країні, як США, запровадження методів управління, притаманних приватному сектору, стримується чиновництвом, не зацікавленим у кінцевому результаті діяльності [18].

4.2. Типізація послуг відповідно до потреб споживачів

Розглянемо типи послуг, які орієнтовані на кожного споживача на першому рівні класифікації. Доцільно виокремити сім видів потреб (рис. 4.1), які будуть утворювати перший, базовий рівень типізації.

Задоволення потреб людини передовсім залежить від її власної активності, а також від активності її родини, якоюсь мірою і від активності її найближчого соціального середовища (друзів, колег, сусідів тощо).

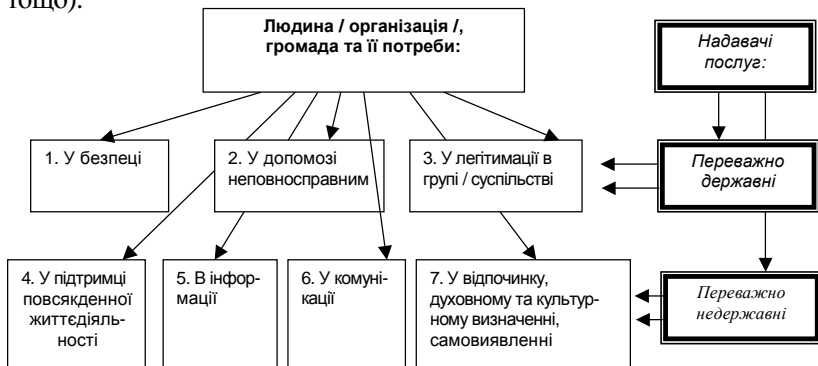


Рис. 4.1. Суб'єкти - споживачі послуг та їхні основні потреби

У нормальних суспільних умовах та звичайних ситуаціях людина із середнім матеріальним забезпеченням, користуючись суспільними послугами, здатна сплачувати їх вартість установам, які їх надають. Кризові та критичні ситуації, особливі потреби людини¹ або її низьке матеріальне забезпечення ставлять під загрозу задоволення її потреб: виникає ризик незадоволеності потре-

¹Види особливих потреб людини (в межах легітимної поведінки) визначаються мірою її повносправності, або дієздатності: інвалідності, хвороб тощо.

би і необхідність допомоги з боку соціального оточення, а також застосування спеціальних соціальних механізмів (робота соціальних служб, громадських організацій) для зниження цього ризику.

В Україні існує ризик незадоволення певної потреби для кожного суб'єкта-споживача. Це ставить суб'єктів перед необхідністю виявляти підвищену соціальну активність в усіх життєвих ситуаціях, зокрема коли задоволення потреби залежить від доброї волі надавача послуг (табл. 4.1).

Таблиця 4.1*

**Другий рівень класифікації: деталізація послуг,
що надаються з метою задоволення певного виду
потреб споживачів**

| Потреби людей/організацій/громад у: | | | | | | | |
|-------------------------------------|--|---|---|---|---|----------------------------|--|
| Послуги | 1. Безпеці | 2. Допомозі неповносправним (людям з особливими потребами), дітям | 3. Легітимації в групі чи суспільстві | 3. Підтримці повсякденної життєдіяльності | 4. Інформації | 5. Комунікації | 6. Відпочинку, духовному та культурному визначенні, самовиявленні |
| | Захист (контроль за діяльністю в інтересах захисту) | Соціальний захист | Легітимація (реєстрація, ліцензування) | Виробництво, постачання, забезпечення: | Інформування | Комунікація | Відпочинок, наукова, духовна, культурна діяльність, зв'язки |
| | • життя | • дітей, материнства | • змін громадянського стану | • медичне • промислове | • збереження інформації • накопичення інформації | • зв'язок, телекомунікації | • ритуальні практики, відпочинок |
| | • власності | • літніх людей | • змін стану об'єктів / суб'єктів | • комунальне • побутове | • навчання, освіта | • транспорт | • психологічні (підтримка, розвиток) |
| | • інтелектуальної власності | • людей з особливими потребами | • утворення громад, НДО, організацій | • торговельне • харчування (громадське) | • консультування | • ЗМІ | • самовизначення та самореалізація в культурних формах, участь в культурному житті |
| | • довілля | • безробітних | • певних видів діяльності | • фінансове | • атестація, кваліфікування | | • наукова діяльність • релігійні |

*Табл. 4.1., 4.2 наводяться за статтею: Сороко В.М., Ходорівська Н.В. Надання державних послуг як функція державного управління // Вісн. держ. служби. - 2007. - № 3. - С. 17-28.

Потреба в безпеці - потреба, яка для людини означає захищеність життя та здоров'я, власності (рухомого та нерухомого майна і банківських рахунків), інтелектуальної власності та безпечно для життєдіяльності довкілля, безпечно соціальне середовище для себе і сім'ї. Переважно таку захищеність забезпечує робота державних організацій, але людина може укласти угоди стосовно свого захисту з бізнес-організаціями (страховими компаніями, службами охорони).

Для приватної фірми безпека означає швидше солідарний цілям фірми персонал, порядних партнерів та здорове конкурентне середовище; захищеність власності та інтелектуальної власності; безпечно соціальне середовище; інформаційну захищеність; безпечні транспортні та технологічні процеси.

Безпека громади - передусім захищеність від внутрішніх та зовнішніх агресивних факторів у її життєдіяльності; внутрішньо та зовнішньо - від конфліктів з неконструктивними способами розв'язання, зовнішньо - від політичних та економічних агресорів, а також від шкідливих екологічних умов. Залежно від принципів утворення громади (територіальні, релігійні, за інтересами) для неї є важливим гарантії цього принципу: територіальна цілісність, захищеність конфесії від інших, можливо, більш звичних для суспільства конфесій, захищеність предмета спільного інтересу членів громади від зазіхань інших людей/організацій/громад або й навіть представників влади.

Потреба у допомозі неповносправним обертається на практиці більше захистом людини або цільових груп, ніж організацій або громад. Виняток становлять лише ті громади, які є територіальними і стосовно яких діє певний несприятливий чинник (як, наприклад, для людей, які мешкають на радіаційно забруднених територіях).

Потреба в легітимації для людини обертається необхідністю реєстрації в державних службах, отримання свідоцтва про народження (або смерть), паспорта, ідентифікаційного коду тощо. Для організації (фірми) легітимація може бути частково пов'язана з необхідністю перевірок (переважно з боку державних органів) стосовно безпеки діяльності, яку планується провадити в організації (фірмі), а отже, необхідністю проходити процедури ліцензування.

Потреби людини/організації/громади, пов'язані з підтримкою повсякденної життєдіяльності, в інформації, комунікації та відпочинку і духовному та культурному визначенні й самовиявленні задовольняються переважно недержавними організаціями,

однак їх задоволення певною мірою залежить від політики держави, яку вона провадить в економічному (зокрема зовнішньо-економічному) секторі, в інформаційному полі та освіті, стосовно підтримки транспортних та телекомунікаційних мереж, а також відносно духовно-культурної сфери: розвитку театрів, оркестрів, книговидання, науки та винахідництва. Якщо політика держави несприятлива, ризик незадоволення відповідної потреби людини/організації/громади різко зростає.

4.3. Сфери реалізації послуг

Сфери реалізації послуг - ті сфери повсякденної життєдіяльності суспільства, в яких відбувається діяльність службовців та задоволення потреб людини (табл. 4.2). Детальніше окреслимо сфери, які функціонують переважно за рахунок роботи державних органів. Слід вказати, що суспільними сферами, діяльність яких нормативно-регулятивна, є сфери законодавства та судочинства.

Задоволення потреб людини/організації/громади відбувається, крім власної активності, за рахунок діяльності державних органів, підпорядкованих їм структур та тих організацій, яким делеговані певні повноваження держави у сферах громадської безпеки, охорони від надзвичайних ситуацій, національної оборони, охорони навколишнього середовища, охорони інтелектуальної власності, а також специфічної сфери охорони громадян та їхніх інтересів під час їх перебування за кордоном.

Потреби людей/організацій/громад у допомозі неповносправним також передусім задовольняються завдяки самостійній життєвій активності. Зазначимо, що у людини щодо цього дещо менше можливостей, ніж в організацій або громад. Більше того, громади часто формуються і займаються активною спільною діяльністю під впливом необхідності допомоги неповносправним або й самопомоги щодо вирішення певних життєвих проблем, зокрема тих проблем, які існують сьогодні через невпорядкованість умов життя в сучасних українських поселеннях (селах та містечках). Суспільні сфери життєдіяльності, задіяні у задоволенні потреб у допомозі неповносправним, такі: сприяння працевлаштуванню, охорона праці, послуги соціального сервісу (пенсійне та інше соціальне забезпечення), соціальне страхування.

Таблиця 4.2

Третій рівень класифікації: сфери реалізації послуг та переважного задоволення потреб

| Потреби людей/організацій/громад у: | | | | | | | |
|-------------------------------------|---|---|--|--|---|---|---|
| Сфери життєдіяльності | 1. Безпеці | 2. Допомозі неповносправним | 3. Легітимації в групі / суспільстві | 4. Підтримці повсякденної життєдіяльності | 5. Інформації | 6. Комунікації | 7. Відпочинку, духовному та культурному визначенні, самовиявленні |
| | 1. Громадська безпека | 1. Працевлаштування | 1. Реєстрація актів громадянського стану | 1. Охорона здоров'я | 1. Архівна справа | 1. Пошта, телекомунікації, Інтернет | 1. Відпочинок |
| | 2. захист від НС, відновлювальні і рятувальні роботи | 2. Охорона праці | 2. Реєстраційні служби Мін'юсту | 2. Виробничі сфери: архітектура і будівництво, промислове, аграрне, водне та лісове господарства, енергетика | 2. Стандартизація, метрологія, сертифікація | 2. Транспорт: авто дорожній, залізничний, авіа, міський | 2. Туризм, фізична культура і спорт |
| | 3. Національна оборона 4. Охорона навколишнього середовища | 3. Послуги соціального сервісу (пенсійне та ін. соціальне забезпечення) | 3. Нотаріат | 3. Побутове обслуговування, газо-, водо- та електропостачання | 3. Освіта, навчання | 3. ЗМІ | 3. Видавнича справа |
| | 5. Охорона інтелектуальної власності | 4. Соціальне страхування | 4. Консультсько-реєстраційні служби МЗС | 4. Торгівля, громадське харчування | 4. Кваліфікаційні комісії (ВАК, ДАК) | | 4. Наука, винахідництво |
| | 6. Охорона громадян і їхніх інтересів за кордоном | | 5. Ліцензування певних видів діяльності | 5. Фінансово-банківська сфера 6. Податкова система | | | 5. Мистецтво 6. Релігійні, конфесійні аспекти |

Слід зазначити, що вказані потреби задовольняються не лише і не виключно в названих вище сферах життєдіяльності. Наприклад, потреба в захисті інтелектуальної власності може задовольнятися у сфері книговидавництва (захист авторських прав), у сфері винахідництва, сфері сертифікації тощо.

Серед інститутів, на які варто звернути увагу в контексті класифікації послуг, доцільно виокремити суб'єкти, які входять до сфери законодавства та судочинства і відіграють роль регулюючих щодо інших сфер життєдіяльності суспільства. Четвертий рівень класифікації становлять органи державної влади, оскільки в їх повноваженнях можна знайти прямі функції, що трансформуються у зміст послуг, пов'язаних із визначеними вище сферами потреб громадян.

5. НЕОБХІДНІСТЬ ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ І СТАНДАРТІВ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

Однією з головних проблем підвищення ефективності діяльності держави в інтересах громадян та їх об'єднань є відсутність достатньої правової бази і традицій мати як обов'язковий результат позитивну оцінку надання послуг громадянам і організаціям.

Внаслідок цього:

- по-перше, якість і доступність державних послуг досі не стали основним критерієм оцінки результативності діяльності органів виконавчої влади;

- по-друге, як свідчить аналіз практики діяльності всіх суб'єктів надання послуг, через запровадження підзаконних актів додаються нові вимоги для споживачів цих послуг, громадянам і організаціям нав'язуються різні платні послуги, які сприймаються ними як законні державні послуги (веб-сайт Верховної Ради України² містить посилання на 125 актів, що не є законами, проте вони практично регламентують платні житлові, комунальні та господарські послуги).

Оскільки немає базових законодавчих актів, що встановлюють однакові як для державних органів, так і органів місцевого самоврядування, громадян гарантії якості і доступності державних послуг, то відсутня і відповідальність державних службовців за ненадання послуг і за те, наскільки швидко та якісно вони надають державні послуги, тим більше, що для громадян і їх об'єднань вкрай звужені можливості оскарження надмірних адміністративних вимог під час надання державних послуг. Натомість створено ґрунт для корупції, порушень прав особи, надмірних витрат усіх видів ресурсів з боку громадян і організацій. Такий висновок підтверджується і положеннями Указу Президента України "Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції" від 9 лютого 2004 р. № 175. Зокрема, заходами, які затверджені зазначеним актом, передбачено "розробити на підставі функціонального обстеження органів виконавчої влади та з урахуванням європейського і світового досвіду заходи щодо звільнення державних органів від виконання функцій, які мають допоміжний характер, пов'язані з наданням послуг у сфері реєстрації, ліцензування, надання дозволів суб'єктам господарю-

²<http://rada.gov.ua/LIBRARY/bibliogr/poslugi.html>

вання, передбачивши поступову передачу таких функцій відповідним недержавним організаціям, створеним у встановленому порядку", а також "підготувати та внести у встановленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекти... про державні, в тому числі управлінські, послуги, що надаються суб'єктам підприємницької діяльності та громадянам органами виконавчої влади, передбачивши в законопроектах повноваження та відповідальність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування" [19].

Таким чином, системне запровадження інституту публічних послуг потребує розробки спеціального законодавства, тобто створення правових основ для регулювання і регламентування надання послуг юридичним і фізичним особам.

Розглянемо цільові завдання законодавчого регулювання процесів розроблення і застосування державних послуг.

Цілями законодавчого врегулювання мають бути:

- захист інтересів споживачів державних послуг - фізичних і юридичних осіб;
- унеможливлення примусових послуг, на яких немає замовлення від споживачів;
- підвищення якості державних послуг в умовах монополії на їх надання державними органами;
- установа критеріїв якості послуг і забезпечення контролю за їх дотриманням з боку громадянського суспільства і контролюючих органів;
- оптимізація кількості державних послуг.

Предметом регулювання в сфері державних послуг мають бути відносини у сфері розробки, застосування і контролю за дотриманням стандартів державних послуг.

До предмета законодавчого регулювання доцільно віднести порядки розроблення, затвердження, застосування і контролю дотримання стандартів державних послуг, що надаються державними органами не визначеному заздалегідь колу осіб у зв'язку з реалізацією прав, законних інтересів і обов'язків громадян та організацій з урахуванням необхідності створення належних умов щодо сприяння громадянам і організаціям у разі їх звернення до державного органу і/чи підготовки такого звернення.

Правовою підставою для надання державних послуг, вимог щодо їх надання, якості і доступності з боку користувачів мають

бути певний закон, встановлені відповідно до нього стандарти державних послуг та Реєстр (перелік) державних послуг.

Послуги до Реєстру мають включатися з урахуванням доказу необхідності їх надання виключно державними органами (цей доказ має передбачати публічне обговорення доцільності такого включення), а також за умови невтручання держави в справи громадян. Аспект публічності повинен бути пріоритетом у процесі розроблення і затвердження стандартів державних послуг.

Необхідно, на наш погляд, законодавчо передбачити із затвердженням Реєстру і стандартів державних послуг скасування легітимності інших правових підстав визначення державних послуг.

Закон має визначити види державних послуг і, відповідно, можливі стандарти державних послуг. Визначення видів державних послуг доцільно здійснити з урахуванням адресації певному колу користувачів, наприклад, державні послуги, що надаються невизначеному колу осіб - управлінські послуги; державні послуги, що надаються конкретному користувачу (фізичній або юридичній особі, громадянам і їх об'єднанням, групі осіб) - адміністративні послуги.

Перелік державних послуг, що надаються невизначеному колу осіб, встановлюється відповідно до визначених Конституцією України, іншими законами функцій і завдань держави для їх забезпечення з урахуванням прав і обов'язків громадян та їх об'єднань.

Державні послуги конкретним користувачам надаються безпосередньо після закінчення виконання державної функції в державному органі або в разі її делегування - у відповідних державних організаціях або установах. Це окрема і значуща для цілей законопроекту форма державних послуг (адміністративна послуга).

Ознаками адміністративної послуги є індивідуальність її надання (конкретній фізичній або юридичній особі); безпосереднє звернення (у зв'язку з реалізацією прав і обов'язків) користувачів державних послуг до державного органу; надання послуги безпосередньо в державному органі; об'єктивні соціально-економічні причини, що визначають неможливість передачі її комерційним або некомерційним організаціям і їх об'єднанням.

Під стандартом державної послуги будемо розуміти встановлені нормативно-правовими актами вимоги до обсягу, якості і умов надання державної послуги.

Стандарти можуть встановлюватися як стосовно державних послуг, що надаються невизначеному колу осіб, так і стосовно

но державних послуг конкретним користувачам, тобто для власне адміністративних послуг.

Державний орган, що надає послуги невизначеному колу осіб, має бути законодавчо зобов'язаний щорічно переглядати стандарти відповідних послуг і заохочувати організації, які наділені правом надання послуг, впроваджувати і виконувати ці стандарти.

Законодавчому врегулюванню підлягають обов'язкові вимоги до стандартів відповідних державних (у тому числі адміністративних) послуг, передусім щодо якості і умов надання цих послуг.

Основні вимоги до якості державних послуг передбачають наявність:

- стандарту виконавця (ввічливість, компетентність, професійна підготовка державного службовця, який безпосередньо надає послугу громадянину). Таким чином, стандарт виконавця - це перелік кваліфікаційних і компетенційних вимог до виконавця, який гарантує його відповідність державній адміністративній послугі (тобто підтверджує, що він здатний бути надавачем такої послуги);

- стандарту установи;
- стандарту результату.

Вимоги до умов надання державних послуг мають включати:

- стандарт доступності (стандарті місця і часу) - сукупність умов, за яких надання послуги здійснюється належним, тобто найдоступнішим і зручним для споживача способом. (Наприклад, стандарти часу можуть враховувати час прийому для відвідувачів, що зайняті протягом свого робочого дня, обідню перерву і т. ін.; стандарти місця надання державних послуг - принцип "одного вікна", наявність стендів із списком та зразками документів, які необхідно надати, крісел для людей в черзі та ін.) Ці стандарти мають враховувати профіль споживача (години прийому мають бути не лише в робочий час споживачів, не допускається дискримінація споживачів із спеціальними потребами, наприклад інвалідів - "колясочників"), обсяг потенційного попиту (в разі дефіцитності послуги слід передбачити місця очікування, спеціальну інформацію і т.ін.);

- стандарт документа - вичерпний список документів, який забезпечує процес надання послуги (зі всіма його складовими) - від таблички на кабінеті до реквізитів довідки, а також позначки про те, що споживачу роз'яснено правові наслідки виданого документа.

Важливими вимогами щодо надання державних послуг також є:

- завершеність дій державного органу щодо надання послуги для фізичної або юридичної особи, тобто послуга не повинна бути проміжного характеру (споживач не повинен здійснювати додаткові дії);
- здійснення більшої частини юридично значущих дій, включаючи збирання документованої інформації про клієнта, самим державним органом (за запитом державного органу, який надає послугу іншим державним органам чи установам);
- строки здійснення дій, включаючи граничні терміни очікування прийому в черзі, і т. ін.;
- технічні умови надання послуг, наприклад наявність обладнаного приміщення для очікування, місця для написання документів, видача готових форм платіжних доручень, надання консультацій та ін.

Крім того, до стандарту державної послуги необхідно включити вимогу щодо максимального врахування при її наданні прав і законних інтересів споживачів послуги (надання послуги найдоступнішим і зручним для споживача способом), а за умови платної послуги - вимогу щодо її фіксованого обсягу (який щорічно має переглядатися заінтересованими органами, зокрема Антимонопольним комітетом).

Причому адміністративні послуги не можуть бути надані лише у випадку, якщо особа, що звернулася по неї, не має законних повноважень, або запит на послугу не відповідає встановленим критеріям.

Нарешті, слід законодавчо закріпити обов'язковість доведення соціально-економічної виправданості державної послуги, наприклад шляхом визначення співвідношення сукупних витрат на її надання і вигод від споживання: якщо вигоди перевищують витрати, ця послуга може і повинна надаватися споживачам. В протилежному разі послуга або є наслідком існування надмірного регулювання (нав'язується користувачу), або відіграє роль адміністративного бар'єру (за діючої технології її надання).

Таким чином, введення вимоги соціально-економічної виправданості надання послуги органом виконавчої влади громадянам і організаціям дає змогу пов'язати цю роботу з процесами, що передбачають дерегулювання.

Для створення нормативно-правової бази щодо розробки і запровадження стандартів державних послуг необхідно, по-перше, започаткувати програми розробки стандартів державних послуг

(це дасть змогу краще організувати, спланувати і контролювати роботу, підвищити її відкритість та забезпечити участь у цій роботі громадськості); по-друге, забезпечити формування "Реєстру державних послуг" та "Порядок розрахунку і затвердження цін на платні державні послуг", які мають бути схвалені урядом.

Програми розробки стандартів надання державних послуг мають передбачати:

- визначення спеціально уповноваженого органу, який має бути відповідальним за виконання програми розробки стандартів державних послуг, контроль і координацію розробки стандартів;
- створення на паритетних засадах з представників державних органів і представників користувачів комісій з розробки стандартів державних послуг, що мають широкі права щодо узгодження рішень з розробки стандарту державної послуги;
- заходи щодо координації розробки стандарту окремої державної послуги з роботою над іншими стандартами державних послуг;
- експертизу проекту стандарту, зокрема його громадське обговорення та публікацію в ЗМІ для отримання зауважень, пропозицій і доповнень.

Законом мають бути передбачені процедури досудової апеляції, тобто оскарження дій і рішень посадовців державного органу, пов'язані з порушенням вимог стандарту державної послуги, вищестоящими посадовцям і (або) спеціальним квазісудовим органом у державних органах.

Викладені міркування наведені у проектах концепцій законодавства щодо запровадження технології надання публічних послуг у практику діяльності органів державної влади, які пропонуються для фахового обговорення в режимі семінарського заняття і наведені у дод. 1 і 2. Своє бачення питання стандартизації послуг запропоновано і Міністерством економіки, яким видано в 2007 р. наказ про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг. Цей документ наведено у дод. 3.

6. МЕТОДИКА ОПИСУ ПОСЛУГИ

Систематизуємо підходи до опису послуги для уніфікації відомостей про державні (управлінські, адміністративні, соціальні та ін.) послуги, тобто послуги, які надаються від імені держави.

Для системного опису кожної послуги необхідно виходити із специфіки повноважень конкретного державного органу та його апарату, що визначені як у завданнях та функціях, окреслених у положенні про орган, так і у нормативно-правових актах всіх рівнів (які регулюють його діяльність). Основою для визначення послідовності процесів, які становлять послугу, потрібно вважати факт отримання внаслідок реалізації цих процесів конкретного результату, який має бути адресований відомій категорії споживачів у визначені чинними регламентами чи порядками терміни. Ця послуга може надаватися як на безоплатній основі, тобто в межах бюджету органу державної влади, так і на платній основі фізичним і юридичним особам за зверненнями від них та на підставі заздалегідь визначених вимог до змісту звернення, переліку і форм документів, які є підставою для звернення.

Для інформування споживача про державні послуги можна виокремити такі блоки:

- замовник державної послуги (потенційний споживач);
- виконавець державної послуги (та альтернативні виконавці): адреса, довідкові телефони, години прийому громадян, відповідальні виконавці тощо;
- нормативно-правове забезпечення послуги;
- перелік документів і вимоги до їх супроводження за зверненням щодо надання послуги;
- процедура замовлення послуги;
- процеси реалізації послуги в державному органі;
- форма і зміст результату, який має бути наданий споживачу послуги;
- терміни, в які надається послуга;
- підстави, на яких споживачеві може бути не надано послуги.

Кожна послуга подається окремим комплектом матеріалів, який має містити такі елементи.

1. *Назва послуги* та відомості щодо наявності інформації про цю послугу (адреса веб-сайта органу і назва розділу, де надано інформацію про послугу; довідник і реквізити його видання та/або інший спосіб інформування потенційного споживача).

2. *Перелік потенційних споживачів послуги.*

3. *Назва державного органу, який надає послугу, тип і вид послуги.*

4. *Нормативно - правове забезпечення надання послуги, яке має включати вичерпні дані щодо актів, на підставі дії яких надається послуга.*

5. *Зміст послуги, який може включати мету послуги та її призначення, а також виключний перелік випадків, згідно з якими розпочинається надання послуги; обставини, які ведуть до відмови у наданні послуги; принципи надання послуги за наявності пільг; перелік, зміст та вимоги до відомостей (включаючи зразки оформлення необхідних документів) для звернення до органу щодо надання послуги (надати форму звернення); схему процесу (етапів) надання послуги з визначенням терміну на кожному етапі; опис прав споживача щодо моніторингу реалізації послуги.*

6. *Оплата за надання послуги, якщо вона платна.*

7. *Результати надання послуги.*

8. *Відповідальність за надання послуги.*

9. *Засоби моніторингу процесів надання послуги.*

Для оцінки якості надання послуг певним державним органом у багатьох демократичних країнах проводяться спеціальні соціологічні дослідження, що відповідають встановленим нормам та порядку надання державних послуг. Доцільним вважається ведення моніторингу, тобто регулярного оцінювання діяльності державного органу, в частині надання послуг. Для кожного державного органу має розроблятися перелік показників, які дають змогу оцінити якість послуг, які він надає.

10. *Базові терміни, які використовуються для опису процесів надання послуги та застосовані в акті, який є результатом її надання.*

Рекомендації ISO передбачають розробку стандартів надання послуг самими установами, що надають послуги. Міністерством економіки підготовлені "Методичні рекомендації щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг", які наведені в [20], а в дод. 4 і 5 - відповідно Методика підготовки інформації про державні послуги [21], яка застосовується з 2005 р. і базується на наведених у цьому підрозділі тезах, та приклад її використання для опису реальної послуги.

7. ОСНОВНІ КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ЯКОСТІ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ

Реалізація загальних стандартів державних послуг має спиратися, перш за все, на досягнення визначеного Конституцією України рівня забезпечення свобод і гарантій прав громадян. Тому критерії оцінки якості цих послуг мають виходити не тільки зі змісту (характеру) послуг, доцільність запровадження яких має бути відповідним чином доведена, а й із норм (стандартів) цивілізованого спілкування, або мовою соціології - соціальної комунікації.

Цивілізовані стандарти соціальної комунікації вимагають від державних і муніципальних органів, зокрема:

- публікувати в засобах масової комунікації інформацію, яким чином можна вільно зв'язатися з відповідальним представником державного органу аби отримати консультацію щодо певної послуги;

- забезпечувати громадськість публічною інформацією про перелік питань, з якими найбільш часто громадяни звертаються до органу (певна "гаряча лінія");

- передбачити створення довідкових пунктів, зокрема Інтернет-кіосків, для розгляду найбільш поширених типів звернень у віддаленому режимі;

- передбачити в приймальнях громадян зали очікування, чітко визначивши, протягом якого часу вони можуть бути прийняті певним державним службовцем, та термін для надання відповіді на їхні запити;

- встановити принципи спілкування посадових осіб з громадянами, наприклад відкритість (оприлюднення телефону, адреси електронної пошти та свого прізвища і посади, міри повноважень і відповідальності), ввічливість, коректність, ясність, конфіденційність, ефективність та своєчасність відповіді на запит;

- створити механізми для здійснення моніторингу дотримання стандартів надання послуг;

- законодавчо визначити та оприлюднити процедуру оскарження для осіб, які незадоволені ставленням до них, включаючи процедуру розслідування та відповіді на скаргу;

- створити механізми для визначення (моніторингу) зворотної реакції громадян щодо якості наданих послуг, наприклад запровадити постійні вибіркові Інтернет-опитування споживачів послуг з ранжируванням відповідей.

Службою державного менеджменту Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) організовано видання ряду публікацій [22], де висвітлюється досвід різних країн-членів ОЕСР в частині організації управління наданням послуг у державному секторі. В матеріалах ОЕСР привертається увага до якості надання послуг (в контексті покращення їх стандартів), для вимірювання якої пропонуються такі критерії, як: своєчасність, точність, доступність та відповідність. Ці критерії (або показники якості) відбивають певні суспільні цінності, яким мають відповідати самі послуги, та процес комунікації між постачальником послуг і їх споживачем.

Безперечно, саме цінності вищого рівня, які є елементом реалізації Конституції України, мають вирішальне значення для якості послуг. Перш за все це рівноправність та законність, які мають бути відображені в процедурах надання послуг.

Під критерієм відкритості в ОЕСР розуміють поінформованість споживачів послуг про зміст державного управління та про фактори, що обмежують діяльність державних службовців, відповідальних за рішення, а також про те, у який спосіб можна виправити ситуацію у разі неправильних дій службовців.

Доступність визначається як можливість споживачів послуги мати легкий доступ до органів державної влади у зручний для них час, причому інформація про порядок надання послуг має надаватися їм простою і зрозумілою мовою. Пропонується розглядати доступність послуги як фактичну можливість для особи звернутися за її отриманням. Цей критерій включає такі ознаки:

- наявність інформації про орган державної влади, у якому можна отримати необхідну послугу (створення довідкових ресурсів - друкованих довідників, телефонних довідників, Інтернет-порталів);
- наявність інформації про територіальне розташування органу державної влади (дані про місцезнаходження органу, його віддаленість від споживачів, наявність сполучення громадським транспортом);
- сприятливий режим доступу до приміщення органу державної влади (можливість вільного доступу до органу державної влади окремим споживачам послуг без необхідності отримання особливого дозволу для входу в приміщення цього органу та наявність спеціальних приміщень з необхідним сервісом для спілкування);
- доступність бланків та інших формулярів (визначається фактичною наявністю таких бланків у достатній кількості). Доступ до бланків та інших формулярів у приміщенні органу державної влади має бути вільним, а їх кількість - необмеженою. Крім

того, зразки документів, пов'язані з отриманням послуги, мають бути розміщені в он-лайн доступі на веб-сайті відповідного органу державної влади та на урядовому веб-порталі.

Відповідність, яка пов'язується із задоволенням потреб конкретного споживача, має передбачати, аби послуга відповідала конкретній ситуації, а не була лише загального характеру.

Одним з факторів, які впливають на якість послуг, вважається обов'язковість залучення споживачів до співпраці з органом державної влади, визнання їх активними учасниками процесу надання послуг, за якими вони звернулися.

Зручність як критерій, що визначає ступінь урахування інтересів та потреб споживачів послуг при організації їх надання у конкретному органі державної влади, включає:

- вільний вибір способів звернення за послугою (перевага у виборі способу звернення до органу державної влади має віддаватися дистанційному отриманню послуги, наприклад електронною поштою). Винятком з цього правила є послуги, що за своєю специфікою потребують особистої присутності громадянина, однак і тут має бути передбачена можливість звернення за послугою через представника;

- простоту отримання послуги (ознаками цього є: наявність бланків та мінімізація кількості інстанцій, залучених до надання управлінської послуги). Бажано створити такі умови, щоб споживач мав справу лише з одним органом для отримання очікуваної послуги. Для цього необхідно запровадити системну взаємодію органів державної влади між собою, за якої всі проміжні етапи надання управлінських послуг здійснюватимуться органами влади самостійно, без залучення споживачів-заявників;

- чітку організацію особистого прийому споживачів (включає дві ознаки: певний час та впорядкованість особистого прийому громадян);

- зручний порядок оплати послуги (орган державної влади повинен створювати умови для цього).

Критерій відкритості передбачає наявність інформації, необхідної для отримання послуги (визначення вичерпного переліку документів, які потрібно подати для отримання послуги, розмір оплати, визначення відповідальної особи за надання послуги) та можливість отримання консультативної допомоги, зокрема телефоном або в електронній формі.

Серед визначених критеріїв якості чільне місце займає повага до особи, що постулює ввічливе ставлення до особи та дотримання конституційного принципу рівності громадян.

Своєчасність вимагає надання послуги у встановлений термін, що також передбачає у разі неможливості вчасного надання послуги необхідність інформувати споживача про причини такої затримки та про час, протягом якого послугу буде, врешті-решт, надано.

Критерій професійності вимагає відповідного рівня кваліфікації працівників органу державної влади, що виявляється під час надання управлінських послуг. Професійність визначається: рівнем спеціальних знань; дотриманням процедури надання послуги; наявністю досвіду роботи з клієнтами; обґрунтованістю вимог, що ставляться до них; конкретністю та коректністю зауважень до поданих документів тощо.

Крім того, доцільно ввести до критеріїв оцінки якості послуг такий показник, як результативність їх надання, тобто спроможність органів державної влади надавати послуги в передбаченому законом обсязі. Причому законна, обґрунтована та своєчасна відмова у наданні послуги в цьому сенсі означатиме позитивну роботу органу, хоч послугу і не було отримано.

Викладена вище система критеріїв якості надання державних послуг використана для визначення підходу до оцінки якості надання адміністративних послуг у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [14].

Переорієнтація діяльності органів державної влади на виконання основної функції у вигляді надання державних (управлінських та адміністративних) послуг потребує ретельного аналізу їх повноважень, ревізії із залученням громадськості тих функцій і завдань, які передбачають безпосереднє спілкування з потенційними споживачами послуг.

Запровадження стандартів надання державної послуги має базуватися на законодавчому забезпеченні такої роботи і пов'язане із розробкою адміністративних регламентів, тобто порядку надання послуг у кожному державному органі.

8. ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ПРІОРИТЕТ У СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ

Із середини 70-х рр. ХХ століття у розвинених країнах Європи почався перехід до постіндустріального суспільства, яке характеризується посиленням ролі громадянина і скороченням функцій держави до суто регулятивної у суспільних відносинах. Відповідно розпочались процеси активного реформування державного управління, головною ознакою яких був перехід до "сервісної" моделі держави та розгляду діяльності державних установ як практики надання послуг.

Було визначено, що суть менеджменту як оперування людськими та фінансовими ресурсами для досягнення певної мети в приватному та державному секторах є однаковою. Тому нові успішні управлінські моделі, які довели свою ефективність у приватному секторі, почали запозичуватись державою.

Одним з прикладів такого ефективного запозичення є запровадження в органах державної влади стандарту управління якістю ISO 9001:2000.

Трансформація систем управління якістю в Європі вказує на те, що основою Європейської моделі досконалості стає концепція загального управління якістю (TQM). Про це свідчить досвід провідних світових підприємств, які, усвідомивши ці концепції та зробивши їх основою діяльності, досягли високого рівня ділової досконалості [23]. Відповідно до підходів TQM якість трактується не стільки як якість продукції чи наданих послуг, скільки як якість роботи підприємства/установи в цілому.

Проте виникають прецеденти застосування стандартів управління якістю в державному управлінні [24], для успішної реалізації якого можна використати як відповідні посібники та довідники [25 - 27], так і відповідні вітчизняні аналоги міжнародних стандартів ISO [28-30].

Нормативно-правовою рамкою цього процесу стало відповідне урядове рішення [31], яким затверджено Програму запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади.

Першими серед органів влади почали запроваджувати систему ISO органи місцевого самоврядування, маючи безпосередній

контакт з громадянами. Серед органів місцевого самоврядування сертифіковані системи управління якістю в меріях міст Бердянська (Запорізька обл., 2003 р.), Комсомольська (Полтавська обл., 2004 р.) і Макіївки (Донецька обл., 2006 р.).

Розпочата розробка таких систем у меріях Славутича (Київська обл.), Коростеня (Житомирська обл.) і Кам'янець-Подільського (Хмельницька обл.). Також відповідна робота ведеться в деяких місцевих органах виконавчої влади, зокрема у Волинській та Київській облдержадміністраціях.

На даний час єдиним центральним органом державної влади в Україні, в якому запроваджена та сертифікована система управління якістю, є Головдержслужба (сертифікована у жовтні 2005 р.). Приклад методики процесу, яка входить до системи управління якістю, наведено у дод. 6.

Прийнято рішення про розробку систем управління якістю в Держатомрегулюванні, Держкомпідприємстві та Вищому господарському суді України.

Принципи загального управління якістю (TQM) сформувався у кінці 60-х рр. та набули поширення у країнах Західної Європи у 70-х-80-х рр. XX століття. Вони відображають тільки загальні підходи до функціонування будь-якої успішної організації. При цьому і стандарт ISO 9001-2000, і модель CAF (Common Assessment Framework - загальна оцінна рамка) побудовані на основі принципів TQM.

Власне стандарт (перший стандарт ISO було розроблено у 1986 р.) є моделлю процесного підходу до управлінської діяльності [30]. Він містить вимоги до усіх процесів організації, що впливають на якість її кінцевих послуг. Запровадивши систему управління, що відповідає вимогам цього стандарту, організація отримує підтвердження своєї керованості, спроможності надавати якісні послуги, бути прозорою та зрозумілою для інших суб'єктів управління.

Під "процесним підходом" розуміють застосування у межах організації системи процесів разом з їх визначенням та взаємодіями, а також управління ними.

Застосування цього підходу у межах системи управління якістю свідчить про розуміння та виконання вимог користувача; розгляду процесів як джерел створення додаткових цінностей; отримання результатів функціонування процесу та його ефективності; постійне поліпшення процесів на основі об'єктивних вимірювань.

З 1992 р. відповідно до результатів розробок на замовлення Європейської Комісії в державному секторі розвинених країн почала поширюватись самооцінка за моделлю САФ, яка базується на описі "ідеальної організації" у вигляді сукупності критеріїв діяльності та досягнутих результатів. Самооцінка відбувається шляхом зіставлення реальної організації з таким ідеалом, на основі чого визначаються сфери удосконалення для поступового наближення до певного "ідеального стану".

Порівнюючи підходи до удосконалення систем управління органів державної влади, що ґрунтуються на використанні стандарту ISO 9001 та моделі САФ, можна зауважити, що перший з них більше орієнтований на упорядкування та формалізацію діяльності і є найбільш ефективним в органах, де поки що чітко не визначені споживачі, послуги, порядок виконання процесів. Це перший етап запровадження системи управління якістю.

Другим етапом є запровадження самооцінки за моделлю САФ, яка може бути спрямована на всебічний аналіз діяльності органів державної влади, визначення слабких місць і вироблення заходів з метою удосконалення процесу. Такий аналіз буде ефективним, якщо для органу державної влади зрозумілі очікування споживачів, чітко регламентований порядок виконання поточної діяльності і вимагається його подальше удосконалення з метою підвищення рівня задоволення споживачів.

В Україні, так само як і в країнах Західної Європи, запровадження систем управління якістю розпочалось у бізнес-секторі. Основним мотивом запровадження систем управління якістю в українському бізнесі є максимізація прибутку, яка досягається через два основних компоненти: удосконалення діяльності підприємств з метою скорочення витрат (внутрішня мотивація); реагування на вимоги споживачів (зовнішня мотивація).

Найбільш ефективною є внутрішня мотивація. При цьому стандарт ДСТУ ISO 9001-2001 [28-30] використовується як загально-визнані принципи та практики успішного управління організацією. Застосування цих принципів дає змогу підвищити загальну ефективність роботи організації, гнучкість, керованість, посилити орієнтацію на задоволення потреб споживачів, зменшити неефективні витрати тощо.

Що стосується зовнішньої мотивації, то наявність сертифікату, який підтверджує відповідність системи управління якістю,

стає обов'язковою вимогою або одним з критеріїв вибору організації з боку споживачів. З точки зору споживача наявність сертифікату є доказом спроможності організації стабільно виконувати взяті на себе зобов'язання.

Викладені мотиви вплинули і на розуміння ролі держави у суспільстві, яка сповідує демократичні цінності. Відповідно до європейських уявлень про сутність державного управління роль держави полягає у виробленні політики та реалізації способів вирішення тих суспільних проблем, які не можуть бути вирішені за допомогою ринкових механізмів; регулюванні суспільних відносин із забезпеченням контролю за дотриманням встановлених законодавством правил і норм.

Суспільство не задовольняють низька якість послуг, які надають органи державної влади, факти корупції і хабарництва, зволікання і тяганина, непрозорість і невизначеність адміністративних процедур, незахищеність від "свавілля чиновників", їх постійного втручання в економічну діяльність, неможливість реального громадського контролю за використанням бюджетних коштів, недостатня відповідальність державних службовців.

Усі ці проблеми державного управління негативно позначаються на економічному стані країни та добробуті громадян.

Упровадження системи управління якістю, що відповідає вимогам ДСТУ ISO 9001-2001, в органі державної влади дає можливість:

- покращити якість послуг, які надаються населенню та іншим категоріям споживачів, забезпечити їх стабільний рівень;
- підвищити ефективність використання бюджетних коштів;
- збільшити прозорість діяльності та рішень, що приймаються, як для населення, так і для вищих органів державної влади;
- підвищити мотивацію та задоволеність персоналу за рахунок кращої організації його роботи;
- підвищити керованість роботи, можливість управління нею та її удосконалення;
- швидше адаптувати нових працівників, оскільки людина починає діяти за відомою інструкцією, яка гармонізована з іншими процесами в органі влади;
- застосувати механізми суспільного контролю в обсязі і формі, які передбачені і не суперечать самому процесу вироблення рішення.

Ці результати досягаються за рахунок чіткої регламентації порядку виконання усіх процесів в органах виконавчої влади та

управління ними, забезпечення їх взаємоузгодженості, спрямованості на реалізацію політики цих органів та на задоволення очікувань споживачів.

Стандарт ДСТУ ISO 9001-2001 вимагає від організацій визначити види діяльності (процеси), які необхідні для досягнення встановлених цілей і задоволення споживачів, і для кожного виду діяльності визначити та задокументувати: відповідальність за виконання; порядок виконання (з потрібним рівнем деталізації); взаємодію з іншими процесами (щодо передачі інформації); порядок аналізування та управління з боку керівництва.

Ці вимоги поширюються на такі види діяльності:

- цикл управління організацією (визначення політики та цілей організації, розробка стратегічних та оперативних планів для досягнення цілей, проведення моніторингу та аналізу діяльності, розробка заходів з удосконалення);

- життєвий цикл продукції та послуг (взаємодія зі споживачами, створення нових видів послуг у випадках, коли в суспільстві існує запит на нову послугу, закупівлі, виробництво продукції та надання послуг, взаємодія зі споживачами після надання послуги);

- забезпечення ресурсами (персонал, інфраструктура, інформаційні ресурси).

Стандарт ДСТУ ISO 9001-2001 містить певні вимоги стосовно окремих видів діяльності, які пов'язані із забезпеченням задоволення очікувань споживачів.

Система управління якістю, побудована в органі державної влади відповідно до стандарту, дає змогу перевести загальні функції, визначені в положенні про відповідний орган, у конкретні процедури діяльності персоналу.

Для створення такої системи необхідно визначити:

- коло споживачів послуг (населення, підприємства та організації, інші органи державної влади тощо);

- перелік послуг, що надаються кожній категорії споживачів;

- вимоги споживачів до кожного виду послуг (що містяться у нормативних документах) і рівень їх задоволеності, створивши постійні механізми відстеження вимог та задоволеності;

- критерії якості для кожного виду послуг та стандарти якості послуг за цими критеріями;

- механізми інформування споживачів про прийняті зобов'язання щодо надання послуг (стандарти їх якості);

- схему перевірки того, чи відповідають надані послуги певним стандартам, і виявлення невідповідних послуг;

- дії при виявленні невідповідних послуг, наданих споживачам.

У цілому побудова системи управління якістю вимагає фундаментальної зміни принципів діяльності державних службовців - орієнтації не тільки на виконання нормативних вимог до своєї роботи, а й на досягнення найкращого результату для споживачів, забезпечення їх задоволеності (навіть якщо для цього необхідно внести зміни до існуючих нормативних вимог шляхом застосування запобіжних та коригувальних дій).

В рамках створення системи управління якістю в будь-якій організації, включаючи органи державної влади, мають бути виконані такі основні роботи:

- обстеження діяльності структурних підрозділів, у рамках якого буде визначено рівень виконання вимог стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 та виявлено можливі неузгодженості, дублювання функцій між різними підрозділами;

- розробка за підсумками обстеження заходів з приведення практичної діяльності організації у відповідність з вимогами стандарту ДСТУ ISO 9001-2001, організація та контроль виконання цих заходів;

- визначення структури процесів, їх входів і виходів, зв'язку з організаційною структурою;

- розробка та узгодження документів системи управління якістю, що описують порядок виконання процесів (на етапі розробки мають виявлятися дії, що виконуються неузгоджено або неефективно, і розроблятися заходи з удосконалення);

- затвердження та впровадження документів системи управління якістю;

- проведення внутрішніх аудитів і аналізів, що забезпечать оцінку функціонування системи управління якістю та її відповідність вимогам стандарту;

- можливе проходження сертифікації системи управління якістю в уповноваженому органі, за підсумками чого може бути отримано сертифікат, який підтверджує виконання вимог стандарту ДСТУ ISO 9001-2001.

Усі ці дії мають супроводжуватись навчанням різних категорій персоналу організації.

Оскільки сама система управління якістю передбачає постійне вимірювання рівня задоволення споживачів, механізм якого

спрямований на встановлення зворотного зв'язку та аналіз отриманих даних, перегляд процесів системи та їх подальше удосконалення, стандарт виступає, з одного боку, ресурсом для самооцінки, а з другого - інструментом підтримки процесу розвитку громадянського суспільства. В цьому разі громадяни розуміють, що влада цікавиться їхньою думкою та враховує їхні побажання. Суспільство відчуває свою причетність до державно-управлінської діяльності. Тому суттєвим результатом запровадження системи управління якістю виступає підвищення довіри до влади, діяльність влади в умовах сприяння, а не опору з боку суспільства.

З точки зору громадян та особливо бізнесу впровадження системи управління якістю в органах державної влади дає можливість забезпечити прозорість та зрозумілість діяльності цих органів. Це, в свою чергу, сприятиме зниженню рівня корупції.

Громадяни, і бізнес чіткіше розумітимуть, куди вони мають звертатися з певних питань, на який рівень послуг вони можуть розраховувати, куди і як вони можуть апелювати при отриманні невідповідних послуг. Також вони можуть краще розуміти, на підставі чого було прийняте відповідне рішення, наскільки воно є обґрунтованим. Зокрема, стандарт передбачає інформування громадян через різні канали про послуги органу державної влади, порядок їх отримання, зобов'язання органу щодо якості цих послуг.

Також за рахунок визначення та регламентації усіх процесів, що впливають на якість послуг, зменшується ймовірність надання неякісних послуг через внутрішні проблеми органу державної влади (наприклад, якщо виконання роботи доручили спеціалісту без відповідної підготовки, він, маючи на руках методику процесу, може за досить короткий термін вивчити проблему та виконати завдання).

Це забезпечується завдяки тому, що документація системи виступає способом доведення вимог споживачів до відома усього персоналу органу державної влади та перетворення очікувань споживачів на вимоги до виконання ним конкретних дій.

Крім того, наявність механізмів вивчення очікувань споживачів, які передбачені ДСТУ ISO 9001-2001, дає змогу приймати рішення, що найбільш точно відповідають потребам споживачів на різних рівнях: від розгляду оперативних питань до розробки проектів нормативних актів.

З точки зору влади впровадження таких систем дає можливість збільшити керованість і гнучкість органу державного уп-

равління, спростити внесення змін і удосконалень у його роботу. Наявність описів взаємоузгоджених міжфункціональних процесів робить значно простішим аналіз діяльності органу державної влади, визначення змін, які мають бути внесені для досягнення певних результатів, упровадження цих змін. Зокрема, система передбачає чітке визначення інформації про виконання усіх процесів, яка передається керівництву органів державної влади для прийняття рішень щодо їх результативності, порядку її підготовки, передачі та аналізу.

Чітке визначення процесів дає змогу визначити дублювання функції та неефективну роботу, яка не створює цінності для споживачів. Припинення такої роботи приводить до підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Крім того, для багатьох органів державної влади споживачами їх послуг є інші органи, а також вище керівництво держави (наприклад, у частині послуг з інформаційного та організаційного забезпечення діяльності). Тому усі вищезазначені переваги для споживачів від впровадження систем поширюються на державний сектор у цілому.

Трансформація діяльності органів державної влади з орієнтацією на державні послуги відповідає цілям і змісту адміністративної реформи, яка передбачає системну перебудову державного управління і його владних інститутів для забезпечення їх спроможності гарантувати високі стандарти якості життя людей, розбудову інституційних засад механізму держави та державного апарату, спрямованих на соціально-економічний розвиток країни, гармонізований із напрямками розвитку світової цивілізації та орієнтований на інтеграцію у європейську спільноту в найближчій перспективі.

Забезпечення високих стандартів якості життя людей безпосередньо пов'язане з якістю послуг, які влада надає громадянину. Якість задоволення потреб споживачів послуг державної служби, а отже дієвість влади залежить від трьох основних чинників (на які, до речі, і спрямована адміністративна реформа):

- персоналу, оскільки без належної адміністративної культури, поєднаної з професіоналізмом, неможливо успішно виконувати посадові повноваження і, врешті-решт, завдання і функції, покладені на певний орган влади;

- структури системи влади в цілому, що передбачає оптимізацію розподілу повноважень у вигляді завдань і функцій держави та відповідну інституціалізацію цього процесу;

- внутрішніх процесів у самих органах влади. Останній чинник - це питання взаємодії підрозділів, чіткого опису меж процесів, взаємної відповідальності, розуміння працівниками своєї ролі, відповідальності перед споживачами й адресності надання послуг.

Запровадження системи управління якістю завдяки підвищенню якості комунікацій між органами виконавчої влади та суспільством сприятиме підвищенню результативності та ефективності державного управління, зменшенню необґрунтованих або зайвих витрат (в тому числі витрат часу), підвищенню якості управлінських рішень та прозорості механізму їх прийняття, а отже, сталому розвитку економіки України, що приведе до підвищення авторитету органів виконавчої влади серед громадян та покращення міжнародного іміджу України.

ВИСНОВКИ

Найбільш широко охоплює всі варіанти надання послуг населенню поняття публічних послуг - "public services", до яких належать ті, що надаються споживачеві органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими неурядовими організаціями, а також бізнес-структурами. Поняття державних послуг (зокрема управлінських, адміністративних) охоплює послуги, що надають органи державної влади. Споживачем (користувачем) послуг слід вважати не лише громадян, а й нерезидентів (іноземців), осіб без громадянства, організації, громадські об'єднання.

Класифікацію послуг, надання яких потребує суспільство, варто провадити за такими критеріями: потреби людини (та юридичної особи), задоволення яких гарантоване нормативними актами; сфери реалізації послуг - сфери життєдіяльності суспільства; органи, що здійснюють надання послуг.

Важливим шляхом підвищення ефективності надання послуг є їх монополізація, що приводить до формування конкурентних умов для надавачів послуг і спонукає їх до оптимізації роботи.

Недостатня розробленість нормативно-правової бази надання державних послуг, зокрема відсутність спеціального законодавства, є підставою для побудови структури класифікатора послуг не лише на нормативно-регламентній основі, а й з урахуванням переліку основних потреб людини, організації та громади.

Перелік основних потреб, який покладений в основу класифікації послуг, включає потреби: у безпеці; у допомозі неповносправним; у легітимації (визнанні) в групі/суспільстві; у підтримці повсякденної життєдіяльності; в інформації; у комунікації; у відпочинку, духовному та культурному розвитку.

Якість надання послуг органами державної влади доцільно вимірювати із застосуванням *соціальних* та *технологічних* (нормативно-регламентних) засобів вимірювання. Технологічний засіб оцінки якості надання послуг не може бути ефективно реалізований через недостатню розробленість нормативної бази та неготовність до цього органів державної влади. Критеріями оцінки соціальної ефективності (якості) надання послуг можуть слугувати: результативність, своєчасність, доступність, зручність, відкритість, повага до особи, професійність.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.: із змінами, внесеними Законом України від 8 груд. 2004 року № 2222-IV: Офіц. вид. - К.: Мін'юст, 2006. - 124 с.
2. *Сороко В.М.* Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг в практику діяльності державних службовців // Вісн. держ. служби України. - 2004. - № 3. - С. 11-19.
3. Менеджмент в сфері услуг: Сб. ст. / Под ред. В.Ф.Уколова. - М.: Луч, 1995. - 347 с.
4. Державний класифікатор України. Класифікатор відходів ДК 005-96: Наказ Держстандарту України від 29 лют. 1996 р. № 89. - Б. м., 1996.
5. Правила обов'язкової сертифікації готельних послуг: Наказ Держстандарту України від 27 січ. 1999 р. № 37. - Б. м., 1999.
6. Закон України про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 13. - С. 1.
7. Державний класифікатор України. Класифікація послуг зовнішньоекономічної діяльності ДК 012-97: Наказ Держстандарту України від 2 черв. 1997 р. № 324. - Б. м., 1997.
8. Про закупівлю товарів, робіт і послуг для державних потреб: Указ Президента України від 1 черв. 1999 р. № 595/99 // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 22. - С. 54.
9. Закон України про соціальні послуги // Офіц. вісн. України. - 2003. - № 29. - С. 52.
10. Закон України про оподаткування прибутку підприємств (в редакції Закону України № 283/97-ВР від 22.05.97) // Відом. Верховної Ради України. - 1995. - № 4. - С. 28.
11. Про затвердження Порядку визначення структури ознаки неприбуткових установ (організацій): Наказ Держ. податков. адміністрації України від 3 лип. 2000 р. № 355. - Б. м., 2000.
12. Адміністративна реформа для людини: науково-практичний нарис / І.Б.Коліушко, В.Б.Аверьянов, В.П.Тимошук, Р.О.Куйбіда, І.П.Голосніченко. - К.: Факт, 2001. - 72 с.
13. *Тимошук В.П., Кірмач А.В.* Оцінка якості адміністративних послуг. - К.: Факт, 2005. - 88 с.

14. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р // Офіц. вісн. України. - 2006. - № 7. - С. 167.

15. Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 квіт. 2007 р. № 178-р // Офіц. вісн. України. - 2007. - № 28. - С. 69.

16. *Макаренко И.П.* Макроэкономика: модели и цифры (на примере экономики Украины). - К.: Ин-т эволюцион. экономики, 2002. - 142 с.

17. *Чміленко Г.М.* Адміністративні послуги в Україні // Юрид. вісн. - 2005. - № 2. - С. 86-93.

18. Standarts for Serving the American People // Nat. Performance Rev. - 1994. - Sept. - 160 p.

19. Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції: Указ Президента України від 9 лют. 2004 р. № 175/2004 // Офіц. вісн. України. - 2004. - № 6. - С. 21.

20. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг: Наказ М-ва економіки України від 12 лип. 2007 р. № 219. - Б. м., 2007.

21. Методика підготовки інформації про державні послуги // [http:// www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=38484&cat_id=36272](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=38484&cat_id=36272)

22. Уряд для громадян: Ініціативи щодо поліпшення якості послуг / Пер. з англ. - Л.: Львів. філ. УАДУ, 2000. - 293 с.

23. *Калита П.Я.* Загальне управління якістю - шлях до досягнення високого рівня досконалості // www.management.com.ua/qm/qm004.html

24. *Смирнов Э.А.* Стандарты качества в управленческой деятельности // Экономика и жизнь // www.cfin.ru/management/iso9000/quality_standard.shtml

25. *Шаповал М.І.* Основи стандартизації, управління якістю і сертифікації. - К.: Вид-во Укр.-фін. ін-ту менеджменту і бізнесу, 1998. - 150 с.

26. *Шаповал М.І.* Менеджмент якості: Підручник. - К.: Знання, КОО, 2003. - 75 с.

27. *Никитин В.А., Филончева В.В.* Управление качеством на базе стандартов ISO 9000:2000. - СПб: Питер, 2004. - 127 с.

28. Система управління якістю: Основні положення та словник: ДСТУ ІСО 9000-2001 від 10 січ. 2001 р. - Б. м., 2001.

29. Система управління якістю: Вимоги: ДСТУ ІСО 9000-2001 від 10 січ. 2001 р. - Б. м., 2001.

30. Система управління якістю: Настанови щодо поліпшення діяльності: ДСТУ ІСО 9004-2001 від 27 черв. 2001 р. - Б. м., 2001.

31. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 трав. 2006 р. № 614 // Офіц. вісн. України. - 2006. - № 20. - С. 19.

ТЕРМІНИ І ВИЗНАЧЕННЯ

Адміністративна послуга - 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).

Адміністративні послуги - державні і муніципальні послуги, які здійснюються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і підпорядкованими їм підприємствами, установами та організаціями за типом безпосереднього надання кінцевим споживачам лише на особисте звернення фізичної або юридичної особи.

Державні послуги - послуги, обов'язковість отримання яких громадянами (фізичними і юридичними особами) встановлено законодавством і які надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) та підпорядкованими їм державними підприємствами, установами і організаціями за рахунок коштів державного бюджету.

Критерії оцінки якості державних послуг - міри якості, що стосуються не лише змісту (характеру) цих послуг, а й норм (стандартів) цивілізованого спілкування (соціальної комунікації).

Муніципальні послуги - послуги, що надаються територіальній громаді (фізичним і юридичним особам) органами місцевого самоврядування та підпорядкованими їм підприємствами, установами і організаціями з метою задоволення їх потреб за рахунок коштів муніципальних бюджетів.

Одержувач адміністративної послуги - фізична чи юридична особа (резидент або нерезидент), що звертається або звернулася за адміністративною послугою безпосередньо або через свого законного представника до адміністративного органу.

Органи державної влади - законодавчі органи, міністерства, інші центральні чи місцеві органи виконавчої влади, органи судової влади та прокуратури.

Повноваження органу виконавчої влади - закріплені за органом виконавчої влади права і обов'язки (в тому числі нести відповідальність за наслідки виконання повноважень - так звані "юрисдикційні" обов'язки). Для визначення певного обсягу повно-

важень, закріпленого за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій, застосовується поняття "компетенція". Центральне місце і більшу частину повноважень органу виконавчої влади становлять державно-владні повноваження, тобто повноваження щодо прийняття обов'язкових до виконання рішень і забезпечення їх здійснення тими, кому вони адресовані.

Публічні послуги - послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні. Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги.

Регламент надання державних послуг (адміністративний регламент) - чітко визначений і кодифікований порядок надання таких послуг у кожному державному органі та підпорядкованих йому підприємствах, установах і організаціях.

Регламентування надання державних послуг - регулювання діяльності з надання таких послуг шляхом встановлення системи формальних правил, кодифікованих у відповідних регламентах.

Стандарт державної послуги - встановлені нормативно-правовими актами вимоги до обсягу, якості і умов надання такої послуги.

Стандарт надання адміністративної послуги - акт адміністративного органу, в якому визначаються вимоги щодо надання адміністративної послуги; у разі делегування повноважень з надання адміністративної послуги стандарт затверджується органом, який делегував такі повноваження.

Функції державних службовців - їх посадові функціональні обов'язки в системі органів державної влади, які визначають технологічні ролі в адміністративному механізмі продукування і надання державних послуг відповідною організацією.

Якість послуги - сукупність характеристик послуги, які визначають її здатність задовольняти реальні потреби споживачів (клієнтів).

ПРОЕКТ КОНЦЕПЦІЇ ЗАКОНУ "ПРО СТАНДАРТИ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ"

1. Визначення проблеми, на розв'язання якої спрямований законопроект

Однією з найважливіших проблем підвищення ефективності діяльності держави в інтересах громадян і їх об'єднань є відсутність достатньої правової бази і традицій, що визначають:

- послуги органів публічної влади і їх посадових осіб, що надаються громадянам і організаціям як обов'язковий результат їх діяльності;
- якість і доступність публічних послуг як основний показник (індикатор) результативності цієї діяльності.

Ця ситуація посилюється через відсутність чітко регламентованих, встановлених у нормативних правових актах стандартів публічних (державних чи муніципальних) послуг.

У процесі адміністративної практики додаються нові, не передбачені законодавчо вимоги й обтяження для споживачів публічних послуг. Громадянам і організаціям органами публічної влади нав'язуються різні платні послуги, що безпідставно аргументується цими органами наявністю прямих законодавчих вимог.

Наслідками цього є низька якість публічних послуг, обмеження і складність їх отримання.

2. Аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання

Причинами незадовільного стану надання суспільству публічних послуг є відсутність загальноприйнятих і єдиних для всієї країни - для державних органів, органів місцевого самоврядування, громадян і їх об'єднань - уявлень про якість і доступність державних послуг, закріплених у відповідному стандарті; на низькому рівні перебуває інформованість громадян і організацій про свої права в цій сфері.

Відсутня і відповідальність державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування за ненадання послуги, за

те, наскільки швидко, доступно, якісно і без надлишкових обтяжень надана послуга, можливість для громадян і їх об'єднань оскаржити надлишкові адміністративні вимоги й обтяження при наданні як державної, так і муніципальної послуги, а також за неякісне надання державних послуг. Цим створюється ґрунт для корупції, вилучення адміністративної ренти, порушення прав особи, надлишкових обтяжень і витрат усіх видів ресурсів для громадян і організацій.

Це призводить до необхідності розробки законопроекту, що встановив би законодавчу основу для розробки і застосування стандартів державних послуг.

3. Мета, предмет і завдання законодавчого регулювання порядку розробки і застосування державних послуг

Метою законопроекту є:

- зобов'язати органи публічної влади застосовувати, розробляти і реалізовувати стандарти для всіх публічних послуг, організація надання або надання яких входить до компетенції даного органу і передбачається встановленими для нього державними завданнями і функціями або необхідно для їх реалізації;

- забезпечити фізичним і юридичним особам реальну можливість вимагати від органів публічної влади дотримання стандартів надання послуг, у тому числі й у судовому порядку.

Завданнями регулювання є:

- захист інтересів споживачів публічних послуг - фізичних і юридичних осіб;

- вилучення з практики примусово введених державних або псевдодержавних послуг;

- підвищення якості публічних послуг, у тому числі в разі відсутності конкуренції, в умовах монополії на їх надання органами;

- установлення критеріїв контролю якості з боку суспільства і контролюючих органів;

- оптимізація кількості публічних послуг, зокрема на основі розмежування послуг, що надаються державними органами і їх установами;

- відокремлення від державних послуг тих послуг, надання яких не пов'язано з реалізацією владних повноважень, здійснення яких можна передати в ринковий сектор без негативних соціальних наслідків (різкого підвищення ціни надання послуг та ін.);

- реалізація державними органами і їх посадовими особами визначеної Конституцією України вимоги щодо дотримання і захисту прав і законних інтересів громадян і їх об'єднань.

Предмет регулювання - відносини у сфері розробки, утвердження, застосування і контролю за дотриманням стандартів публічних послуг. До предмета регулювання законопроекту належать: розробка, затвердження, застосування і контроль дотримання стандартів публічних послуг, що надаються органами відповідно до визначених державних функцій, а також установами й організаціями у зв'язку з переданими їм повноваженнями органів публічної влади.

4. Шляхи і способи розв'язання проблеми

Під публічними послугами розуміються послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні. Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги.

Послугами вважається надання споживачам (фізичним і юридичним особам) результатів реалізації функцій органами публічної влади (органами державної влади та органами місцевого самоврядування), за допомогою яких вони виконують зобов'язання держави перед громадянами - забезпечують реалізацію їхніх прав і свобод.

Правовою підставою надання державних послуг, вимог щодо їх надання, якості і доступності для споживачів є:

- Конституція України, положення якої містять обов'язок владних інституцій, їх посадових осіб дотримувати, захищати і створювати умови для реалізації законних прав та інтересів громадян і їхніх об'єднань;

- прийнятий відповідно до цього закону Реєстр (перелік) державних послуг;

- установлені згідно з цим законом стандарти державних послуг.

Включення послуг до Реєстру публічних послуг здійснюється:

- виходячи з презумпції невтручання держави в справи громадян;

- на основі доказу необхідності їх надання винятково органами публічної влади;

- в умовах публічності цього доказу в порядку, установлюваному цим законом.

Стандарти державних послуг також повинні розроблятися і затверджуватися в умовах публічності в порядку, встановлюваному цим законом. Після затвердження Реєстру і стандартів публічних послуг інші правові підстави для встановлення і надання державних послуг мають втрачати чинність.

Законопроектом передбачається диференціювати види публічних послуг і, відповідно, певних стандартів. Публічні послуги визначаються особливостями користувача і поділяються на такі види:

- послуги, що надаються невизначеному колу осіб;
- послуги, що надаються конкретному користувачу (фізичній або юридичній особі, громадянам і їх об'єднанням, групі осіб), зокрема соціальні послуги.

Перелік державних послуг, що надаються невизначеному колу осіб, визначається безпосередньо встановленими Конституцією, законами України правами й обов'язками фізичних і юридичних осіб, визначеними функціями державних органів, що забезпечують можливість реалізації вказаних прав і обов'язків.

Послуги невизначеному колу осіб створюють правові й організаційні умови одержання конкретними громадянами і їх об'єднаннями продукції, продуктів та послуг (вироблених державними і недержавними виробниками) відповідно до їхніх інтересів.

Державні послуги конкретним користувачам надаються їм безпосередньо після завершення виконання державної функції в державному органі або в разі делегування у відповідних державних організаціях чи установах. Фактично це державна адміністративна послуга.

Ознаками адміністративної послуги є:

- індивідуальність надання (визначається для конкретної фізичної або юридичної особи);
- звертання у зв'язку з реалізацією прав і обов'язків споживачів послуг у державний орган;
- надання послуги безпосередньо в органі;
- здійснення цієї послуги через об'єктивні соціально-економічні причини не може бути передано комерційним або некомерційним організаціям і їх об'єднанням.

Стандарт публічної послуги розуміється як установлені нормативно-правовими актами вимоги до обсягу, якості й умов надання послуги.

Законопроект має встановити:

- правове становище стандарту державної послуги, який самостійно або в складі адміністративного регламенту (положення) виконання відповідної державної функції визнається єдиним нормативним актом, що регламентує вимоги щодо якості і доступності послуги;

- обов'язкові вимоги, насамперед до якості та умов надання послуг.

Вимоги до якості державних послуг мають включати:

- стандарти виконавця (ввічливість, компетентність, професійна підготовка державного службовця чи посадовця місцевого самоврядування, що безпосередньо надає послугу громадянину). Стандарт виконавця (надавача послуги) - це перелік кваліфікаційних і компетенційних вимог до виконавця, що гарантує його відповідність регламенту надання адміністративної послуги;

- стандарти установи;

- стандарти результату.

Вимоги до умов надання державних послуг мають включати:

- стандарти доступності (або стандарти місця і часу) - сукупність умов, за яких надання послуги здійснюється у належний, тобто найбільш доступний і зручний для споживача спосіб;

- стандарт місця - відповідність профілю споживача (зокрема, час надання має враховувати працюючого споживача, не допускається дискримінація споживачів зі спеціальними потребами, при виборі мови спілкування слід враховувати існуючий у певній місцевості діалект і т.ін.), обсягам потенційного попиту (у випадку дефіцитної послуги і наявності черг необхідно передбачити місця очікування, спеціальну інформацію тощо) і вимогам дотримання принципу "одного вікна";

- стандарт документа - вичерпний список документів, що забезпечує процес надання послуги (із усіма складовими) - від таблички на кабінеті до реквізитів довідки, що видається, а також оцінки того, що споживачу роз'яснені правові наслідки отриманого документа або тільки стандарт документа, що видається.

Умови, пов'язані з характеристиками споживача, передбачають: необхідність звертання в державний орган; перелік документів, які потрібно представити (як правило, всі умови, пов'язані з характеристиками споживача, вже встановлені в чинному законодавстві).

Стандартні вимоги до державної послуги також мають включати:

- завершеність дій державного органу відносно фізичної або юридичної особи, тобто послуга має бути не проміжного характеру, коли одержувач має починати додаткові дії, а вичерпного;

- здійснення більшої частини юридично значимих дій, включаючи збирання документованої інформації про клієнта, самим державним органом;

- терміни здійснення дій, включаючи граничні терміни чекання в черзі прийому, тощо.

Умови надання послуги - наприклад, наявність обладнаного приміщення для чекання, місця для написання документів тощо, видача готових форм платіжних доручень, надання при необхідності консультацій та інші умови.

Крім того, у стандарти державної послуги мають входити вимоги щодо:

- максимального врахування при наданні послуги прав і законних інтересів споживачів послуги;

- фіксованої плати за послугу.

Плата може стягуватися не на розсуд державного органу, а тільки відповідно до визначень, встановлених в спеціальному Реєстрі платних послуг у рамках Реєстру державних послуг, при цьому плата не повинна цілком покривати витрати державного органу на надання державної послуги, оскільки утримання державного органу здійснюється за рахунок потенційного споживача опосередковано через державний (місцевий) податок. Порядок розрахунку і затвердження цін на платні послуги встановлюється спеціальним нормативно-правовим актом на засадах:

- неприпустимості пред'явлення споживачу державних послуг вимог, не встановлених у стандарті державної послуги;

- неприпустимості відмов у наданні державної послуги у випадках, не передбачених чинним законодавством, і у відповідних нормативно-правових актах про стандарти державних послуг;

- відповідальності за порушення стандарту державної послуги.

У законі необхідно установити вичерпний перелік відмов у наданні державної послуги. Зокрема, послуга не може бути надана у двох випадках:

- особа, що звернулася за наданням послуги, не має повноважень;

- запит на послугу не відповідає встановленим критеріям.

Має бути також доведена соціально-економічна виправданість надання певної державної послуги громадянам і органі-

заціям, яка визначається співвідношенням сукупних витрат її надання і вигод від споживання. За умови наявності вигоди, яка більша за витрати, послуга може і повинна надаватися її споживачам. У протилежному разі послуга є або наслідком існування зайвої регуляції (тобто нав'язується споживачу), або є штучним адміністративним бар'єром.

Введення поняття соціально-економічної виправданості надання послуги громадянам і організаціям дає змогу пов'язати послугу з процесами, що забезпечують дерегулювання.

Процедури розробки стандартів надання публічних послуг і участь у них структур громадянського суспільства пов'язані передусім зі створенням відповідної нормативно-правової бази, у тому числі:

- програм розробки стандартів публічних послуг (це дасть змогу краще організувати, спланувати і контролювати роботу і збільшити її відкритість і участь у ній суспільства);

- Реєстру публічних послуг та легітимацією його постановою Кабінету Міністрів, а також Порядку розрахунку і затвердження цін на платні публічні послуги;

- окремого стандарту для кожної послуги, зазначеної в Реєстрі на основі процедур, указаних у законопроекті;

- Переліку стандартів публічних послуг.

Згадані вище процедури мають передбачати:

- визначення спеціального уповноваженого органу, що формує програму розробки стандартів надання публічних послуг, контролює і координує цей процес;

- створення на паритетних засадах (представники державних органів і представники користувачів) Комісії з розробки стандартів публічних послуг із широкими правами та обов'язковим узгодженням з нею всіх прийнятих рішень щодо розробки стандарту державної послуги;

- попередній конкурс на розробку стандарту відповідної державної послуги;

- координацію розробки стандарту окремої публічної послуги з роботою над іншими стандартами публічних послуг;

- експертизу стандарту основними користувачами даного виду державних послуг (насамперед з бізнесом і об'єднанням споживачів, іншими об'єднаннями громадян), оприлюднення проекту стандарту в ЗМІ для надання зауважень, пропозицій і доповнень по проекту стандарту.

Законопроектом мають бути передбачені з посиланням на відповідні норми закону про адміністративні регламенти процедури досудової апеляції, зокрема за участю спеціального квазісудового органу, тобто оскарження дій і рішень посадових осіб державного органу, пов'язані з порушенням вимог стандарту публічної послуги.

5. Порядок реалізації Концепції та очікувані результати

На основі цієї Концепції має бути розроблено законопроект про стандарти публічних (державних та муніципальних) послуг та удосконалені чинні нормативно-правові акти, пов'язані з процедурами, формами і порядками (регламентами) реалізації органами публічної влади своїх функцій і повноважень.

Удосконалення законодавства про публічні послуги має здійснюватись поетапно. У перехідних положеннях проекту законопроекту необхідно передбачити відповідний механізм його реалізації. Розробку стандартів державних послуг необхідно завершити в терміни і в порядку, що мають бути передбачені для завершення роботи щодо підготовки і впровадження адміністративних регламентів виконання державних функцій після прийняття відповідного закону про адміністративні регламенти.

Реалізація цієї Концепції має забезпечити істотне підвищення якості публічних послуг, що надаються органами публічної влади громадянам, всебічне додержання їхніх законних прав та задоволення інтересів, підвищення ефективності державного управління, подальше здійснення адміністративної реформи, зміцнення авторитету держави.

ПРОЕКТ КОНЦЕПЦІЇ ЗАКОНУ "ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ РЕГЛАМЕНТИ ЗДІЙСНЕННЯ ФУНКЦІЙ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ"

1. Визначення проблеми, на розв'язання якої спрямований законопроект

Серйозними проблемами, що спричиняють низьку ефективність виконання державних функцій, є: включення до компетенції органів державної влади надлишкових державних функцій; невизначеність показників результативності виконання державних функцій; невинуватено висока частка дискреційних повноважень; надмірна, а іноді навмисна ускладненість адміністративних процедур; їх закритість, непрозорість для громадянського суспільства і споживачів державних послуг; відсутність чітких критеріїв і механізмів оперативного внутрішнього контролю адміністративної діяльності. Це призводить, з одного боку, до зниження відповідальності органів державної влади і їх посадових осіб, неефективності їх діяльності, корупції, а з другого - до порушень прав і свобод особи, надлишкових обтяжень і витрат усіх видів ресурсів для фізичних та юридичних осіб.

Однакові вимоги до розробки і застосування відомчих нормативно-правових актів, що містять норми процесуального характеру, на сьогодні практично відсутні. Не дістали розвитку і механізми врахування інтересів споживачів (громадян і організацій) державних послуг у процесі реалізації органами державної влади функцій, що торкаються права, волі й обов'язків людини і громадянина.

2. Аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання

Названі вище проблеми багато в чому пояснюються недостатнім розвитком у вітчизняному законодавстві процедурних і процесуальних норм, що регулюють організацію виконання функцій органів державної влади, і, відповідно, невпорядкованістю нормативних правових актів органів державної влади, що встановлюють процедурні аспекти їх діяльності.

Законодавство про адміністративні регламенти в органах державної влади має стати правовою базою для поліпшення виконання державних функцій за рахунок оптимізації адміністративного регулювання цього процесу, основою для розробки і застосування адміністративних регламентів в органах державної влади.

3. Мета, предмет правового регулювання законопроекту

Метою створення системи правових передумов для послідовної і масштабної модернізації діяльності зі здійснення державних функцій в органах державної влади в законопроекті є встановлення єдиних нормативних вимог до виконання державних функцій, які реалізуватимуться на основі і відповідно до адміністративних регламентів.

Установлювані в законопроекті вимоги до адміністративних регламентів спрямовують їх розробку на стимулювання модернізації виконання державних функцій на базі сучасних інформаційних технологій. Саме використання нових можливостей, що завдяки цьому відкриваються (у тому числі можливості електронних адміністративних регламентів), створюють базу для серйозного поліпшення виконання державних функцій.

Предметом правового регулювання законопроекту є відносини, що виникають при розробці, прийнятті, застосуванні, зміні, скасуванні адміністративних регламентів і контролі їх виконання, а також відповідальність за невиконання норм адміністративних регламентів.

Учасниками відносин, що передбачено врегульовувати розроблюваним законом, є:

- фізичні і юридичні особи, зацікавлені в одержанні державної послуги;
- органи державної влади, уповноважені виконувати державні функції в межах їх компетенції (повноважень);
- посадові особи, уповноважені від імені або за дорученням органів державної влади виконувати управлінські дії з реалізації компетенції цих органів.

Органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані оптимізувати виконання державних функцій (у тому числі й насамперед пов'язаних з наданням державних послуг) шляхом створення і наступної зміни їх адміністративних регламентів і несуть відповідальність за дотримання норм адміністративних регламентів у порядку, встановленому законопроектом.

Фізичні і юридичні особи мають право у встановленому чинним законом порядку:

- вимагати оптимізації виконання державних функцій, у тому числі надання державних послуг, шляхом розробки і прийняття їх адміністративних регламентів, внесення змін у чинні адміністративні регламенти;
- брати участь у розробці і прийнятті адміністративних регламентів, захищаючи в них свої права і законні інтереси;
- вимагати дотримання норм адміністративних регламентів, установлення відповідальності за їх порушення органами державної влади і їх посадовими особами;
- одержувати відшкодування завданих порушенням адміністративних регламентів збитків їх правам і законним інтересам, а також за їх відновлення.

4. Поняття та сфера дії адміністративного регламенту

У законопроекті під адміністративним регламентом розуміється нормативно-правовий акт, що встановлює стандарти виконання державних функцій, тобто обов'язкові вимоги до показників, змісту, порядку здійснення, якості управлінських дій, процедур і процесів, що забезпечують ефективну реалізацію цих функцій органом державної влади в межах його компетенції в інтересах держави, фізичних і юридичних осіб.

Адміністративний регламент має регулюватися через порядок надання відповідної послуги (адміністративної, управлінської, соціальної), який вичерпно описує послідовність виконуваних дій та процедур, визначає терміни їх виконання, варіативність можливих рішень, формат результату, посадові положення виконавця (виконавців), технологію виконання відповідних державних функцій.

Адміністративними регламентами державних функцій має бути передусім урегульоване виконання державних функцій, які пов'язані:

- 1) зі здійсненням органами державної влади контрольної і наглядової діяльності;
- 2) з міжвідомчою взаємодією між органами державної влади в процесі здійснення державних функцій;
- 3) із забезпеченням прав і обов'язків громадян і організацій, наданням державних послуг невизначеному колу осіб, а також конкретним громадянам і організаціям безпосередньо в державних органах, включаючи питання:

- реєстрації юридичних і фізичних осіб в контексті їх підприємницької діяльності;
- ліцензування окремих видів діяльності;
- реєстрації прав на нерухоме майно й угод з ним;
- надання земельних ділянок, ділянок надр, ділянок лісів, водних об'єктів, а також вилучення цих ділянок і об'єктів у власника;
- надання юридичним або фізичним особам кредитів, позичок, субвенцій, субсидій, компенсацій, фінансової і матеріальної допомоги, інвестицій, квот, гарантій, пільг і переваг за рахунок коштів державного бюджету, місцевих бюджетів, а також коштів державних позабюджетних фондів;
- розміщення державних замовлень;
- управління державним майном або майновими правами;
- видачі дозволів на виконання будівельно-монтажних робіт (будівельних дозволів), на експлуатацію будівельних та інших об'єктів або устаткування, а також прийняття інших управлінських рішень з питань інвестиційної діяльності;
- реєстрації громадян за місцем проживання і місцем перебування;
- реєстрації транспортних засобів;
- надання громадянам житлових приміщень у будинках державного і муніципального житлових фондів і користування цими приміщеннями;
- приватизації житлових приміщень;
- призначення і виплати пенсій;
- визнання за фізичною особою статусу, що дає підставу для одержання пільг і переваг;
- видачі документів, що мають юридичне значення;
- надання, посвідчення, реєстрації або призупинення (припинення) інших повноважень організацій, індивідуальних підприємств і фізичних осіб та ін.

Адміністративні регламенти не розробляються для державних функцій, процесуальний порядок здійснення яких органами державної влади регулюється процесуальними кодексами про виконавче провадження, про оперативно-розшукову діяльність і т. ін.

5. Вимоги до адміністративних регламентів

1. Вимоги до змісту адміністративних регламентів.

Адміністративний регламент державної функції містить у собі такі основні елементи:

- показники результативності виконання державної функції;
- послідовність дій і рішень, необхідних для здійснення функції органу державної влади, а також структурні підрозділи і їх посадові особи, відповідальні за виконання дії або ухвалення рішення;
- варіанти дій і рішень та формалізовані критерії вибору одного з варіантів рішення;
- терміни виконання окремих дій і прийняття рішень, максимальний термін здійснення функції в різних випадках;
- нормативи (межі) використання ресурсів, необхідних для виконання дії або ухвалення рішення;
- форми і порядок контролю за виконанням дій і прийняття рішень у процесі здійснення функції органом державної влади;
- форми звітності про виконання дій або прийняття рішень у процесі здійснення функції органу державної влади.

Якщо державна функція безпосередньо пов'язана з наданням державних послуг, складовим елементом нормативної бази здійснення такої державної функції будуть також стандарти відповідних державних послуг - вимоги до обсягу, якості і умов надання державних послуг. Адміністративний регламент і стандарт державних послуг є взаємозалежними нормативними документами, перший з яких детально встановлює процедуру надання державної послуги, а другий - її параметри, тобто те, що споживач послуги має право очікувати від державних органів у відповідь на свій запит послуги або у зв'язку з реалізацією своїх прав і обов'язків.

Загальні вимоги до розробки і застосування стандартів державних послуг пропонується установити окремим законом.

2. Вимоги з уніфікації й оптимізації виконання державних функцій.

З метою уніфікації, оптимізації і модернізації виконання державних функцій адміністративні регламенти мають забезпечувати:

- уніфікацію й універсалізацію порядку здійснення органами державної влади функцій;
- оптимізацію показників виконання державної функції, у тому числі в інтересах громадян і організацій, на реалізацію прав і обов'язків та на задоволення потреб яких спрямована державна функція;
- усунення надлишкових адміністративних дій і процедур;
- спрощення адміністративних процедур;
- зменшення термінів виконання адміністративних дій і процедур;

- усунення необґрунтованих дій з боку безпосереднього виконавця державної функції;
- усунення необґрунтованих обтяжень для громадян і організацій;
- скорочення витрат (усіх видів ресурсів) громадян і організацій у зв'язку з виконанням державних функцій;
- прозорість усіх адміністративних дій і процедур для громадян і організацій;
- доступність у режимі реального часу інформації про виконання державної функції (у тому числі надання державної послуги) відносно громадянина (організації);
- мінімізацію витрат (усіх видів ресурсів) для одержання зазначеної інформації громадянами й організаціями;
- можливість оперативного внутрішньовідомчого контролю за виконанням державної функції;
- установлення персональної відповідальності за дотримання вимог адміністративних регламентів на кожній стадії виконання державної функції;
- інтеграцію в єдине функціональне ціле сукупності дій, операцій, процесів і процедур щодо виконання державної функції.

3. Вимоги щодо обмеження обтяжень (зобов'язань, що накладаються на фізичних і юридичних осіб у зв'язку з виконанням державної функції).

Адміністративні регламенти мають містити вичерпний перелік обтяжень для громадян, що допускаються, та організацій, що накладають їх у зв'язку із виконанням державних функцій. Інші обтяження, у тому числі у вигляді обов'язкових або в інший спосіб передбачуваних державних послуг, мають бути заборонені законом, що розробляється.

В адміністративних регламентах конкретних державних функцій необхідно встановити вичерпний перелік обставин, що допускають застосування спрощених процедур виконання відповідних державних функцій (надання державних послуг).

6. Порядок розроблення, прийняття і застосування адміністративних регламентів

1. Законопроект має встановити обов'язковість виконання в процесі розроблення адміністративних регламентів таких завдань, як:

- опис існуючого процесу (з виділенням юридично значимих процедур - дій і рішень) здійснення державної функції (функцій);

- аналіз ефективності виконання державної функції з метою виявлення ресурсів для її оптимізації;
- підготовка пропозицій з модернізації виконання державної функції;
- формулювання і встановлення норм адміністративного регламенту, що закріплюють визнані необхідними і достатніми пропозиції з модернізації (оптимізації) виконання державної функції.

2. Розробка адміністративного регламенту нової державної функції здійснюється на основі нормативно-правового акта, який видається Кабінетом Міністрів і яким визначається термін встановлення функції.

Порядок виконання державної функції без затвердження відповідного адміністративного регламенту може бути оскаржений у суді.

3. Розробка адміністративних регламентів покладається розпорядчим документом Кабінету Міністрів на робочу групу, що створюється при кожному центральному органі виконавчої влади, до якої мають бути включені представники державних органів і представники громадських інститутів. Зокрема, якщо державна функція, для якої розробляється адміністративний регламент, безпосередньо пов'язана з реалізацією прав і обов'язків громадян і організацій, до складу робочої групи включається однакова кількість представників від державного органу та зацікавлених осіб-суб'єктів, що є споживачами відповідної державної послуги.

Споживачі державної послуги встановлюються Кабінетом Міністрів.

4. Уповноважений орган з питань адміністративних регламентів:

- погоджує підготовлені рішення державних органів та відповідних робочих груп про затвердження технічних завдань на розробку адміністративних регламентів, про прийняття і зміну адміністративних регламентів;
- проводить експертизу проектів адміністративних регламентів і змін до них;
- забезпечує контроль дотримання адміністративних регламентів.

Законопроект має визначити основні завдання уповноваженого органу.

5. Процедура розробки адміністративних регламентів включає такі заходи:

- підготовку проекту технічного завдання на розробку адміністративного регламенту. Затверджує технічне завдання орган, до

компетенції якого належить прийняття відповідного адміністративного регламенту. Рішення про затвердження технічного завдання приймається за узгодженням з уповноваженим органом;

- проведення конкурсу з метою визначення розробника проекту адміністративного регламенту;

- публікацію проекту адміністративного регламенту у друкованому виданні органу державної влади (розміщення на сайті). Повідомлення має містити інформацію про мету адміністративного регламенту, обґрунтування необхідності його розробки і вимоги до нього, інформацію про спосіб ознайомлення з проектом адміністративного регламенту, поштову й електронну адреси, за якими приймаються зауваження зацікавлених осіб щодо проекту;

- організацію протягом установленого терміну публічного обговорення проекту. Закон має регламентувати публічне обговорення, установивши обов'язкові вимоги до нього, включаючи забезпечення участі в обговоренні необмеженого кола осіб;

- організацію незалежної експертизи, у тому числі доопрацьованого за результатами публічного обговорення проекту. Експертні висновки щодо проекту адміністративного регламенту підлягають обов'язковому опублікуванню в друкованому виданні органу державної влади і розміщенню в інформаційній системі загального користування. Експертизу також здійснює уповноважений орган;

- подання доопрацьованого проекту адміністративного регламенту разом з експертними висновками державному органу, до компетенції якого входить затвердження відповідного адміністративного регламенту.

6. Порядок затвердження адміністративних регламентів.

Внесення проекту адміністративного регламенту на затвердження здійснюється за наявності таких документів:

- переліку чинних законів та інших нормативних правових актів, що регулюють процедуру виконання даним органом державної влади покладених на нього державних функцій;

- фінансово-економічного обґрунтування прийняття адміністративного регламенту;

- документів, що підтверджують опублікування повідомлень про розробку проекту адміністративного регламенту і завершення його публічного обговорення;

- переліку отриманих у письмовій формі зауважень зацікавлених осіб;

- висновку незалежної експертизи;

- експертного висновку уповноваженого органу.

Адміністративні регламенти державних функцій затверджуються постановою Кабінету Міністрів.

7. Застосування адміністративних регламентів здійснюється відповідним органом державної влади, що забезпечує:

- дотримання встановлених адміністративними регламентами стандартів виконання державної функції, надання державних послуг;
- інформування зацікавлених осіб про вимоги адміністративних регламентів;
- доступну форму представлення текстів адміністративних регламентів зацікавленим особам;
- контроль за застосуванням і ефективністю адміністративних регламентів;
- доступність для контролю всіх регульованих адміністративним регламентом дій, процедур і процесів щодо розробки, прийняття і виконання управлінських рішень і адміністративних актів з боку зацікавлених осіб, громадян і організацій;
- дисциплінарну відповідальність за порушення вимог адміністративного регламенту державними службовцями;
- скасування адміністративних актів, прийнятих з порушенням регламентних вимог;
- відшкодування збитків громадянам і організаціям, заподіяних унаслідок недотримання вимог адміністративного регламенту.

8. Контроль якості, ефективності застосування і дотримання адміністративних регламентів може здійснюватися відповідно до порядку, визначеного самим регламентом. Моніторинг якості здійснюється уповноваженим органом з питань адміністративних регламентів.

7. Зміна адміністративного регламенту

Зміна адміністративного регламенту здійснюється з ініціативи уповноваженого органу державної влади за підсумками аналізу ефективності його застосування, який проводиться щорічно, а також органу державної влади, що його виконує, внаслідок виникнення невідповідності у послугі, яку не можна усунути через внутрішній механізм, вписаний у стандарті послуги, або появи нових можливостей для поліпшення виконання державної функції чи надання державної послуги.

Проект про внесення змін і доповнень в адміністративний регламент виноситься на публічне обговорення (аналогічно процедурі розробки адміністративного регламенту), після чого подається на затвердження у відповідний державний орган.

8. Оскарження рішень і дій (бездіяльності) органів державної влади і державних службовців

Дотримання регламентних вимог і норм органами державної влади та державними службовцями забезпечується як системою внутрішнього контролю виконання вимог адміністративних регламентів і здійснюється, насамперед, керівництвом відповідного органу, так і адміністративним запереченням дій адміністрації.

Кожна заява, з якою звертається зацікавлена особа в орган державної влади з метою адміністративного оскарження, має проходити обов'язкову реєстрацію з наступним фіксуванням результатів розгляду.

Для розгляду таких заяв має бути створена апеляційна комісія у рамках самих органів державної влади. При цьому зміст адміністративного оскарження полягає в оперативному, ефективному і максимально зручному для обох сторін (зацікавленої особи й адміністрації) пошуку компромісного варіанта.

Ініціювання процедури адміністративного оскарження не позбавляє заявника права звернутися на будь-якому її етапі з такою самою вимогою до суду.

Кожне порушення державним службовцем адміністративного регламенту має кваліфікуватися як порушення законодавства про державну службу і мати наслідком вжиття відповідного заходу дисциплінарного або адміністративного стягнення.

У разі порушення державним службовцем адміністративного регламенту через об'єктивну необхідність він зобов'язаний негайно повідомити про це свого безпосереднього керівника, у встановленому порядку ініціювати внесення зміни у відповідний адміністративний регламент. При цьому факт порушення має бути розглянутий в порядку, передбаченому адміністративним регламентом даного органу державної влади.

За підсумками розгляду має бути зроблений висновок щодо обґрунтованості рішення про необхідність порушення адміністративного регламенту, прийнятого державним службовцем.

За результатами адміністративного оскарження або за рішенням суду фізичній або юридичній особі мають бути відшкодовані завдані їм унаслідок визнаного порушення адміністративного регламенту збитки і відновлені порушені права, свободи і законні інтереси.

МІНІСТЕРСТВО ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Н А К А З

12.07.2007 № 219

Про затвердження Методичних рекомендацій
щодо розроблення стандартів надання
адміністративних послуг

Відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90 (90-2006-р) "Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади" та від 27.06.2007 № 494 (494-2007-р) "Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади"

Н А К А З У Ю:

1. Затвердити Методичні рекомендації щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг, що додаються.
2. Рекомендувати органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, державним підприємствам, установам та організаціям, що на виконання закону надають адміністративні послуги, розробити та затвердити стандарти надання адміністративних послуг з урахуванням Методичних рекомендацій, затверджених цим наказом, та поінформувати Мінекономіки.
3. Департаменту з питань державного управління довести цей наказ до відома центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій.

Міністр

А.К.Кінах

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ
щодо розроблення стандартів надання
адміністративних послуг

I. Загальні положення

Методичні рекомендації щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг (далі - Методичні рекомендації) розроблені з метою поліпшення діяльності адміністративних органів та призначені для використання під час розроблення ними внутрішніх стандартів надання адміністративних послуг.

Наведені в цих Методичних рекомендаціях терміни вживаються в такому значенні:

- адміністративна послуга - результат здійснення владних повноважень адміністративним органом, 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);

- адміністративний орган - орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, підприємство, установа, організація, що на виконання закону надає адміністративну послугу;

- стандарт надання адміністративної послуги (далі - стандарт) - це акт адміністративного органу, в якому визначаються вимоги щодо надання адміністративної послуги; у разі делегування повноважень з надання адміністративної послуги стандарт затверджується органом, який делегував такі повноваження;

- одержувач адміністративної послуги (далі - одержувач) - фізична чи юридична особа (резидент або нерезидент), що звертається або звернулася за адміністративною послугою безпосередньо або через свого законного представника до адміністративного органу;

- запит про надання адміністративної послуги - виражена в усній, письмовій чи електронній формі і представлена до адміністративного органу вимога одержувача щодо надання адміністративної послуги.

Адміністративний орган зобов'язаний забезпечити захист відомостей про факти, події і обставини життя одержувача, що дозволяють ідентифікувати його особу, у тому числі шляхом забезпечення конфіденційності інформації на всіх етапах взаємодії з одержувачем.

Сторонні особи не можуть мати доступ до документів та інформації з надання адміністративної послуги. Зазначені відомості чи результат надання адміністративної послуги надаються одержувачу після пред'явлення документів, що засвідчують особу, або його законному представнику в разі пред'явлення документів, що підтверджують представництво. Зазначені відомості також можуть бути надані на письмовий запит суду або інших державних органів відповідно до законодавства.

Адміністративний орган при застосуванні стандарту адміністративної послуги забезпечує:

- інформування одержувачів про відповідний стандарт у доступній формі;
- контроль за дотриманням і ефективністю відповідного стандарту;
- оперативний розгляд обґрунтованих скарг одержувача щодо якості і доступності адміністративної послуги.

Контроль за повнотою та ефективністю застосування стандарту здійснюється органом, який затвердив стандарт, у тому числі із залученням громадськості.

Недотримання або неналежне дотримання посадовою особою стандарту, виконання якого входить до його посадових обов'язків, встановлення непередбачених законом або стандартом обов'язків одержувача щодо здійснення дій та надання документів у зв'язку з одержанням адміністративної послуги, порушення встановлених строків надання адміністративної послуги тягне за собою відповідальність, передбачену законом.

II. Зміст стандарту

Стандарт має включати вимоги, що забезпечують необхідний рівень доступності і якості адміністративної послуги в цілому, а також на кожному етапі її надання, включаючи внесення запиту про надання адміністративної послуги, його оформлення і реєстрацію, очікування надання адміністративної послуги, її одержання, контроль за якістю адміністративної послуги і розгляд скарг одержувача.

Стандарт повинен:

- забезпечувати мінімізацію витрат часу та інших ресурсів одержувача;
- передбачати можливість звернення із запитом до адміністративного органу у письмовій та/або усній формі, а також з використанням інформаційно-комунікаційних технологій;
- забезпечувати мінімізацію дій одержувача та кількості документів, що ним надаються;
- закріплювати вимірювані вимоги до якості і доступності адміністративної послуги;
- враховувати думку та інтереси одержувача.

Стандарт повинен містити:

- перелік категорій одержувачів, у тому числі вразливих верств населення;
- перелік документів, необхідних для надання адміністративної послуги;
- склад і послідовність дій одержувача та адміністративного органу, опис етапів надання послуги;
- вимоги до строку надання адміністративної послуги, а також до строків здійснення дій, прийняття рішень у процесі надання адміністративної послуги;
- вичерпний перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги;
- опис результату, який повинен отримати одержувач;
- інформацію про платність або безоплатність надання адміністративної послуги та розмір плати за її надання, якщо плата передбачена;
- вимоги до посадових осіб, які безпосередньо забезпечують надання адміністративної послуги, включаючи вимоги до їх кваліфікації;
- вимоги до місця надання адміністративної послуги з урахуванням його транспортної і пішохідної доступності;
- режим роботи адміністративного органу, порядок прийому одержувачів, у тому числі можливість одержання бланків запитів про надання адміністративної послуги та їх реєстрації тощо;
- черговість надання адміністративної послуги (здійснення дій та прийняття рішень) у випадку перевищення попиту на адміністративну послугу над можливістю її надання без очікування, у тому числі терміни й умови очікування надання адміністративної послуги;

- вимоги до інформаційного забезпечення одержувача при зверненні за одержанням та у ході надання адміністративної послуги;
- особливості надання адміністративної послуги особам похилого віку та інвалідам тощо;
- порядок подачі, реєстрації і розгляду скарг на недотримання стандарту;
- порядок виправлення можливих недоліків наданої адміністративної послуги і відшкодування збитків одержувачу.

Стандарт може містити інші положення, необхідні для підвищення якості і доступності адміністративної послуги.

Стандарт повинен містити посилання на нормативно-правові акти, що стосуються надання адміністративної послуги. Стандарт може містити положення, що поліпшують умови надання адміністративної послуги порівняно з положеннями відповідних нормативно-правових актів.

Виклад положень стандарту повинен бути доступним для розуміння одержувача, відповідати послідовності дій з надання адміністративної послуги і супроводжуватися прикладами і схемами, що пояснюють порядок надання адміністративної послуги.

Стандарт без необхідності не повинен містити спеціальних термінів.

III. Мінімальні вимоги стандартів до якості і доступності адміністративної послуги

Стандарт повинен забезпечувати дотримання таких мінімальних вимог до процедури надання адміністративної послуги:

1. Час і строк надання адміністративної послуги.

Строк надання адміністративної послуги не повинен перевищувати часу, мінімально необхідного для виконання послідовності дій (прийняття рішень), необхідних для надання адміністративної послуги, з дотриманням установлених нормативів інтенсивності праці.

Строк надання адміністративної послуги, що не вимагає проведення спеціальних досліджень (експертиз), не повинен перевищувати п'ятнадцяти робочих днів, у разі участі у наданні адміністративної послуги декількох адміністративних органів - одного місяця.

Строк надання адміністративної послуги, що вимагає проведення спеціальних досліджень (експертиз), не повинен перевищувати часу, необхідного для їх проведення, збільшеного на п'ять робочих днів.

Час прийому одержувача в адміністративному органі повинен передбачати можливість звернення до даного органу принаймні три рази на тиждень не менше ніж по чотири години.

Прийом одержувача адміністративним органом з питань, не пов'язаних із здійсненням підприємницької діяльності, повинен закінчуватися принаймні два дні на тиждень не раніше двадцятої години вечора.

2. Запит про надання адміністративної послуги.

У разі, коли для одержання адміністративної послуги необхідне заповнення стандартних бланків, вони повинні бути доступні одержувачу в паперовій та електронній формах. Одержувачу має бути надана можливість отримати бланк і заповнити його поза приміщенням адміністративного органу.

При прийнятті від одержувача документів йому повинна бути видана розписка з описом прийнятих документів. У розписці повинні міститися: мета звернення, прізвище, ім'я, по батькові співробітника, що прийняв документи, номер його службового телефону, дата і час прийняття документів і висновок про відповідність документів тим установленим вимогам, дотримання яких може бути перевірене в момент одержання документів. При дистанційному способі надання послуги розписка надсилається поштою.

Відмова у прийнятті документів можлива тільки у випадках звернення до неналежного органу чи ненадання всіх документів, необхідних для надання адміністративної послуги. Відмова повинна бути мотивована.

Забороняється вимагати документи, не зазначені у стандарті.

При неправильному оформленні документів одержувачу повинні надаватися роз'яснення про порядок усунення недоліків. Після усунення недоліків повторна відмова на підставі неправильно оформлення документів не допускається за винятком випадків, коли недоліки містяться у документах, що при попередньому зверненні не були представлені.

3. Забезпечення сприятливих умов надання адміністративної послуги.

Стандарт повинен передбачати збір адміністративним органом інформації і документації, необхідних для надання ним адміністративної послуги, що надаються іншими органами державної влади, і скорочення участі у цьому одержувача.

Одержувачам, у першу чергу особам похилого віку та інвалідам, має бути забезпечена можливість одержання адміністратив-

ної послуги дистанційним способом, тобто без особистої явки до адміністративного органу, а також через його законного представника, за винятком випадків, коли особиста присутність прямо передбачена законом.

В інтересах осіб з обмеженими можливостями доступ до приміщення та приміщення, у якому надаються адміністративні послуги, мають бути обладнані з урахуванням їх потреб, у тому числі мати стоянку для розміщення їх транспортних засобів.

У приміщеннях місця очікування та одержання адміністративної послуги повинні відповідати державним санітарно-епідемічним нормам, передбаченим для громадських приміщень. Одержувачу має бути забезпечений вільний доступ у санітарно-побутові приміщення, дотримання вимог з освітлення та вентиляції приміщення.

Одержувачу у приміщенні адміністративного органу мають бути надані місця для сидіння, створені необхідні умови для підготовки документів (стіл, ручка, папір, зразки документів тощо), можливість копіювання необхідних для надання адміністративної послуги документів за цінами, що не перевищують ринкової ціни послуг із копіювання.

4. Використання інформаційно-комунікаційних технологій.

Стандарти повинні передбачати максимально можливе з урахуванням ресурсного забезпечення використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для надання адміністративної послуги в електронній формі, включаючи:

- надсилання запиту про надання адміністративної послуги в електронній формі;
- одержання інформації, необхідної для одержання адміністративної послуги, у тому числі про її стандарт, в електронній формі;
- одержання в електронній формі необхідної інформації від одержувача;
- одержання інформації про стан (етапи) надання адміністративної послуги дистанційним способом;
- формування статистичних даних про надання адміністративних послуг;
- гарантії захисту особистих даних одержувача;
- можливість використовувати отримані документи для звернення за іншою адміністративною послугою (в електронному чи паперовому форматі);
- створення мережі пунктів доступу до одержання адміністративної послуги з використанням інформаційно-комунікаційних технологій.

Надання адміністративної послуги з використанням інформаційно-комунікаційних технологій не повинне скорочувати можливості її одержання іншими способами.

IV. Критерії оцінки якості надання адміністративної послуги

Критеріями оцінки якості надання адміністративної послуги є показники, які визначають рівень задоволення потреб та інтересів одержувача, професійність діяльності адміністративних органів.

Оцінка якості надання адміністративної послуги повинна здійснюватися на основі таких критеріїв:

1. Результативність.

Результативність передбачає спрямованість діяльності адміністративного органу на позитивне вирішення справи. Законна, обґрунтована та своєчасна відмова у наданні послуги не є підставою для негативної оцінки якості надання послуги.

2. Своєчасність.

Своєчасність надання адміністративної послуги передбачає дотримання встановленого законом строку надання адміністративної послуги з орієнтацією на якнайшвидше вирішення справи. Критерій своєчасності в окремих випадках вимагає від адміністративного органу врахування особливостей конкретної справи.

3. Доступність.

Доступність передбачає фактичну можливість особи звернутися за отриманням адміністративної послуги. Доступність включає:

- наявність достатньої (повної) та коректної інформації про адміністративний орган; різноманітність джерел такої інформації, у тому числі ефективність спілкування телефоном;
- територіальну наближеність адміністративного органу до одержувача; наявність громадського транспорту, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць паркування для приватного транспорту;
- можливість вільного (безперешкодного) доступу одержувача до приміщення адміністративного органу;
- наявність та доступність (у тому числі безоплатність) бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за адміністративною послугою, можливість отримання таких бланків з офіційної веб-сторінки адміністративного органу тощо.

4. Зручність.

Зручність передбачає врахування інтересів та потреб одержувача в процесі надання адміністративної послуги. Зручність включає:

- можливість вибору способу звернення за адміністративною послугою, у тому числі забезпечення можливості звернення поштою, електронною поштою тощо;
- впровадження принципу "єдиного вікна", коли одержувач звертається до адміністративного органу, який самостійно організовує подальше надання адміністративної послуги без участі одержувача; мінімізацію кількості інстанцій, залучених до надання адміністративної послуги; використання анкет та інших стандартизовано-допоміжних форм;
- зручність для одержувача режиму роботи адміністративного органу, його дотримання; відсутність черг та організованість особистого прийому громадян, використання механізмів попереднього запису, прозорої (нумерованої) черги тощо;
- зручний порядок оплати адміністративної послуги (якщо послуга платна); плата повинна бути визначеною у фіксованому розмірі та відомою наперед і в разі можливості прийматися безпосередньо у приміщенні адміністративного органу.

5. Відкритість.

Відкритість - це наявність та доступність інформації, необхідної для отримання адміністративної послуги про: процедуру надання адміністративної послуги; перелік документів, які потрібно подати для отримання послуги, із зразками їх заповнення; розмір та порядок оплати адміністративної послуги; посадових осіб, відповідальних за надання адміністративної послуги.

Відкритість включає: наявність та якість довідкових ресурсів (інформаційних щитів, офіційної веб-сторінки адміністративного органу тощо); можливість отримання інформації телефоном та в електронній формі; можливість отримання консультативної допомоги.

6. Повага до одержувача.

Повага до особи передбачає ввічливе (шанобливе) ставлення до особи, її честі та гідності. Критерій поваги до особи також включає: готовність працівників адміністративного органу допомогти одержувачу в оформленні звернення тощо; дотримання принципу рівності громадян; наявність побутових зручностей в адміністративному органі (місце для сидіння тощо).

7. Професійність.

Професійність передбачає наявність належного рівня кваліфікації працівників адміністративного органу. Професійність визначається продемонстрованим рівнем знань та дотриманням процедури надання адміністративної послуги, конкретністю та обґрунтованістю вимог, що ставляться до одержувача.

V. Інформування про стандарт і порядок надання адміністративної послуги

Інформація щодо надання адміністративної послуги повинна бути повністю відкритою та максимально доступною для розуміння.

Адміністративний орган забезпечує надання одержувачу інформації про стандарт безкоштовно шляхом:

- опублікування її в друкованих засобах масової інформації;
- розміщення у мережі Інтернет на офіційному веб-сайті адміністративного органу;
- розміщення на інформаційних стендах у приміщенні адміністративного органу (інформація розміщується на інформаційних стендах у місцях, що дозволяють ознайомитися з нею незалежно від графіка роботи адміністративного органу);
- пересилання тексту стандарту поштою у разі надходження відповідного запиту.

Адміністративний орган зобов'язаний забезпечувати надання інформації з питань застосування стандарту та порядку надання адміністративної послуги.

Інформація про стандарт та про надання адміністративної послуги надається одержувачу безкоштовно незалежно від його права на одержання адміністративної послуги.

Директор департаменту
з питань державного
управління

Є.Л.Сторожук

МЕТОДИКА ПІДГОТОВКИ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ДЕРЖАВНІ ПОСЛУГИ³

Вступ

Створення умов для досягнення європейського рівня державної служби вимагає концентрації зусиль владних інституцій, громадських об'єднань на пріоритетних напрямках реформування інституту державної служби в Україні, серед яких чільне місце відведено становленню прозорості і етичної державної служби через запровадження і забезпечення дотримання адміністративних стандартів, зокрема стандартів державних послуг, що потребує їх законодавчого визначення та розроблення інших актів, які б закріплювали в межах компетенції кожного органу державної влади перелік, порядок та регламенти надання цих послуг.

Саме в такому контексті положеннями Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, яка схвалена Указом Президента України від 5 березня 2004 року № 278, передбачено спрямування подальшої реформи державної служби.

Практичні аспекти реформування державної служби висвітлені у Програмі розвитку державної служби на 2005-2010 роки, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 року № 746, викладені в частині мети реформування державної служби, передбачають підвищення ефективності виконання державною службою завдань і функцій держави, зокрема необхідність "визначити та запровадити стандарти професійної діяльності державних службовців на засадах стратегічного планування діяльності державних органів з орієнтацією на надання державних послуг". Цією програмою передбачено, що надання послуг державними службовцями стане складовою їх професійної діяльності, що потребуватиме здійснення таких заходів:

- визначення груп споживачів послуг і складання переліків послуг, які їм надаються;
- установа порядку і регламенту надання послуг, визначення критеріїв оцінки їх якості, міри відповідальності державних службовців;

³http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=38484&cat_id=36272

- заохочення державних службовців за досягнення ними високих результатів у роботі;
- вивчення доцільності передачі права надання окремих послуг бюджетним установам та організаціям.

Цими ж документами передбачено проведення функціонального обстеження центральних органів виконавчої влади, на що, зокрема, звертає увагу Президент України в абзаці 6 ст. 2 Указу "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 березня 2005 року "Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади" від 15 квітня 2005 року № 658. Одним з результатів такого обстеження має стати реєстр державних послуг.

Метою цієї методики є уніфікація відомостей про державні (управлінські, адміністративні, соціальні та інші) послуги, тобто такі, які надаються від імені держави, для подальшого зведення їх у відповідний реєстр.

До питання терміна "послуга" в цій методиці

Державними послугами можна вважати послуги, що надаються громадянам і їх об'єднанням, фізичним і юридичним особам (далі - користувачам) державними органами.

Пропонується розглядати термін "державні послуги" як консолідуючий, що об'єднує поняття "управлінська" і "адміністративна послуга".

У цілому під **державною послугою** пропонується розуміти дії державних органів стосовно реалізації функцій і завдань держави, визначених Конституцією України, іншими законодавчими актами.

Послугами в цьому випадку є надання користувачам результатів виконання функцій державних органів, за допомогою яких останні виконують зобов'язання держави перед громадянами - забезпечують реалізацію їхніх прав і обов'язків.

Управлінську послугу будемо розглядати як зміст функціональної діяльності державного органу стосовно вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки чи соціального життя.

Адміністративна послуга - це дія виконавчого механізму державного органу чи його апарату із забезпечення інтересів і свобод фізичних і юридичних осіб в контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими у законодавчо визначеному порядку.

Наведені визначення [1] не можна вважати вичерпними. Так, зокрема, існує думка щодо визначення державними тих послуг, які надаються не тільки органами державної влади, а й державними установами, організаціями, підприємствами [2]. Там же вводиться поняття публічних послуг як таких, що надаються державною владою та місцевим самоврядуванням. Визначаються **муніципальні (комунальні) послуги**, які надаються органами місцевого самоврядування та комунальними установами, організаціями, підприємствами. Адміністративна послуга розглядається як публічна послуга, яка надається органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими особами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень.

Серед визначень, які визнані як офіційні, є визначення, подані в зареєстрованих документах різного рівня: від закону до стандарту.

Так, Держстандарт у двох своїх наказах майже однаково посилається на послугу як "наслідок безпосередньої взаємодії між постачальником і споживачем, внутрішньої діяльності постачальника для задоволення потреб споживача" [3; 4].

В іншому відомчому акті Держстандарт визначає послугу як "результат трудової діяльності, що відображається у корисному ефекті, особливій споживчій вартості" [5].

Закон України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" розглядає як послуги "будь-яку закупівлю, крім товарів та робіт, включаючи підготовку спеціалістів, забезпечення транспортом і зв'язком, освоєння технологій, наукові дослідження, медичне та побутове обслуговування [6].

Соціальні послуги у відповідному законі визначені як "комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги (далі - особи, що потребують соціальних послуг), з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя" [7].

Найбільш наближене до мети дослідження визначення державних послуг наведене у Законі України "Про оподаткування прибутку підприємств" [8], де під державними послугами розуміють "будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що

утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів. До терміна "державні послуги" не включаються податки, збори (обов'язкові платежі), визначені Законом України "Про систему оподаткування".

Підхід щодо внесення процесів реалізації повноважень державних органів до категорії державних послуг

Наведені терміни і визначення покликані привернути увагу до необхідності всебічного аналізу органу влади як суб'єкта надання державних послуг в широкому розумінні.

Для опису послуги необхідно дотримуватись повноважень органу та його апарату, які визначені як у завданнях та функціях з положення про орган, так і в нормативно-правових актах всіх рівнів, що спрямовують діяльність цього органу. Основою для визначення послідовності процесів, які складають послугу, потрібно вважати факт отримання внаслідок реалізації цих процесів конкретного результату, який повинен бути адресований відомій категорії споживачів у визначені чинними регламентами чи порядками терміни. Ця послуга може надаватися як на безоплатній основі, тобто за рахунок утримання органу державної влади, так і на платній основі фізичним і юридичним особам за зверненнями від них та на підставі заздалегідь визначених вимог до змісту звернення, переліку і форм документів, які є підставою для звернення.

Державна послуга надається у формі акта уповноваженого органу, що встановлює окремі права та обов'язки зацікавленої фізичної або юридичної особи. Формою результату послуги може бути оформлення і передача зацікавленій особі передбаченого законодавством документа (свідоцтва, ліцензії, паспорта, іншого спеціального бланка тощо). Якщо акт уповноваженого органу не стосується встановлення прав особи, він не належить до державних послуг, як звичайні господарські послуги (консультації, дослідження, копіювання тощо). До державних послуг не належать також проміжні акти державних органів, які не є остаточними рішеннями.

Таким чином, до основних ознак державних послуг можна віднести такі:

- повноваження щодо їх надання, закріплені законом і нормативно-правовим актом за органом влади. Наданню державної послуги завжди передує звернення (заява) фізичної або юридичної особи до державного органу;
- замовник послуги може вільно отримати інформацію та консультацію щодо умов її надання;

- відповідно до закону особа має право вимагати від органу розгляду свого звернення (заяви);

- результатом розгляду заяви є владне рішення державного органу (адміністративний акт), у якому зазначено конкретного адресата (споживача цієї послуги).

Не належать до державних послуг відносини, які виникають між особами і державними органами за ініціативою останніх (наприклад під час перевірок суб'єктів господарювання чи притягнення до адміністративної відповідальності). Не належить до державних послуг діяльність державних органів, не пов'язана з реалізацією ними владних повноважень.

Загальна структура надання державної послуги (порядок) охоплює наступні блоки:

- замовник державної послуги (потенційний споживач);
- нормативно-правове забезпечення послуги;
- перелік і вимоги до документального супроводження звернення щодо надання послуги (супроводжувальні документи);
- процедура замовлення послуги;
- процеси реалізації послуги в державному органі;
- форма і зміст результату, який має бути наданий споживачу послуги;

7) терміни, що використані в процесі опису послуги.

Вимоги до опису послуги

Кожна послуга подається окремим комплектом матеріалів. Опис послуги повинен містити наступні елементи.

1. **Назва послуги** (наприклад, "реєстрація шлюбу", "отримання ліцензії на здійснення освітньої діяльності") та відомості щодо наявності інформації про цю послугу (адреса веб-сайта органу і назва розділу, де надано інформацію про послугу; довідник і реквізити його видання та/або інший спосіб інформування потенційного споживача).

2. **Перелік потенційних споживачів послуги** (наприклад, "громадяни", "установи і організації, зареєстровані як освітні").

3. **Назва державного органу, який надає послугу, тип і вид послуги:**

- державний орган, контактний підрозділ - наприклад Мін'юст, органи запису актів цивільного стану;
- тип державної послуги - наприклад адміністративна;
- вид послуги - наприклад реєстрація.

4. Нормативно-правове забезпечення надання послуги повинно включати вичерпні дані щодо:

- нормативно-правових актів, на підставі дії яких надається послуга;
 - нормативно-правових актів, відповідно до положень яких організується надання послуги, а також посилання на ці положення.
- У цьому розділі потрібно вказати в логічній послідовності перелік законів, постанов, указів, інструкцій, положень, якими користується державний орган для надання послуги.

5. Зміст послуги.

Вказати мету послуги та її призначення, а також навести:

- виключний перелік випадів, згідно з якими розпочинається надання послуги;
- обставини (бажано з певними прикладами), які ведуть до відмови у наданні послуги;
- принципи надання послуги за наявності пільг;
- перелік, зміст та вимоги до відомостей (включно із зразками оформлення необхідних документів) для звернення до органу щодо надання послуги (надати форму звернення);
- схему процесу (етапів) надання послуги з визначенням терміну на кожному етапі;
- опис прав споживача щодо моніторингу реалізації послуги.

6. Оплата за надання послуги.

Необхідно вказати вартість послуги, якщо вона платна. При цьому потрібно надати відомості щодо:

- документа, який визначив платний характер послуги;
- підстави для визначення розміру плати з посиланням на використані нормативи;
- процедури проведення оплат, зокрема зазначити суми платежів, призначення платежів, одержувача коштів, терміни оплат.

7. Результати.

Необхідно зазначити назву книги чи журналу, в якому фіксується результат надання послуги, та документ, у якому фіксується результат надання послуги (наприклад, акт реєстрації шлюбу), а також копію (фотокопію) готового заповненого документа.

8. Відповідальність за надання послуги.

У цьому розділі необхідно визначити існуючі посади працівників і їх повноваження щодо надання послуг, вказати, за який процес несе відповідальність певна службова чи посадова особа.

Необхідно також навести:

- документ, відповідно до якого встановлено розподіл повноважень між учасниками реалізації послуги;
- документи, які передбачають відповідальність посадових чи службових осіб у разі відмови від виконання передбачених послугою процесів або порушень їх регламентів виконання.

9. *Схема внутрішнього моніторингу процесів надання послуги.*

Інформація про моніторинг процесу міститься в таблиці, в якій наведені також приклади можливого заповнення.

| Показник | Відповідальний за вимір | Частота вимірів | Форма реєстрації | Рівень аналізу |
|--|---|--|---|--|
| Кількість скарг про відмову в наданні послуги (на невідповідність послуги очікуванням). Кількість заяв щодо надання послуги. Кількість порушень термінів надання послуги | Начальник структурного підрозділу (працівник контрольного підрозділу) | Щотижня (раз на місяць, раз на рік, конкретна дата тощо) | Книга реєстрації (пропозицій, заяв, скарг громадян) | Нарада у керівника органу чи структурного підрозділу (розгляд на колегії, службове розслідування і т. ін.) |

10. *Базові терміни.*

Необхідно навести визначення базових термінів, які використовуються для опису процесів надання послуги та застосовані в акті, який є результатом цієї послуги.

1. *Сороко В.* Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців // Вісн. держ. служби України. - 2004. - № 3. - С. 11-19.

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

3. Державний класифікатор України. Класифікатор відходів ДК 005-96: Держстандарт: Наказ від 29 лют. 1996 р. № 89. - Б. м., 1996.

4. Правила обов'язкової сертифікації готельних послуг: Держстандарт: Наказ від 27 січ. 1999 р. № 37. - Б. м., 1999.

5. Державний класифікатор України. Класифікація послуг зовнішньоекономічної діяльності ДК 012-97: Держстандарт: Наказ від 2 черв. 1997 р. № 324. - Б. м., 1997.

6. Закон України про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти. - Б. м., 2000.

7. Закон України про соціальні послуги. - Б. м., 2003.

8. Закон України про оподаткування прибутку підприємств (в редакції Закону України № 283/97-ВР від 22.05.97). - Б. м., 1994.

ПРИКЛАД ЗАСТОСУВАННЯ МЕТОДИКИ ПІДГОТОВКИ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ДЕРЖАВНІ ПОСЛУГИ

1. **Назва послуги:** отримання ліцензії на здійснення господарської діяльності з виробництва дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння з виготовлення виробів з дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння, торгівлі виробами з дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння; зі збирання, первинної обробки відходів і брухту дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння.

Відомості щодо наявності інформації про ці послуги: Закон України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності"; Інтернет-сайт Міністерства фінансів України - www.minfin.gov.ua

2. **Перелік потенційних споживачів послуги** - юридичні особи та фізичні особи - суб'єкти підприємницької діяльності.

3. **Назва державного органу, який надає послугу:** Міністерство фінансів України, Управління з питань державного регулювання операцій з дорогоцінними металами та дорогоцінним камінням; **тип державної послуги** - адміністративна; **вид послуги** - отримання бланку ліцензії.

4. **Нормативно-правове забезпечення надання послуги:**

- Закон України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності";

- постанова Кабінету Міністрів України від 4 липня 2001 р. № 756 "Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності";

- постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2000 р. № 1698 "Про затвердження переліку органів ліцензування";

- "Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з виробництва дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння, з виготовлення виробів з дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння, торгівлі виробами з дорогоцінних металів і до-

рогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння; зі збирання, первинної обробки відходів і брухту дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння, які затверджено спільним наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства фінансів України від 26 грудня 2000 р. № 82/350 та зареєстровано у Мін'юсті України 16 січня 2001 р. за № 24/5215, 24/5216 та 24/5217;

- "Порядок контролю за додержанням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння; з виготовлення виробів з дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння, торгівлі виробами з дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння; зі збирання, первинної обробки відходів і брухту дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння", які затверджено спільним наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства фінансів України від 1 серпня 2001 р. № 102/362 та зареєстровано у Мін'юсті України 10 серпня 2001 р. за № 690/5881.

5. Зміст послуги:

- мета послуги - основною метою є захист прав, законних інтересів, життя та здоров'я громадян, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави, призначається для забезпечення рівності прав, законних інтересів усіх суб'єктів господарювання на території України;

- суб'єкт господарювання, який має намір провадити господарську діяльність з виробництва дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння; з виготовлення виробів з дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння, торгівлі виробами з дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння; зі збирання, первинної обробки відходів і брухту дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння, особисто

або через уповноважений ним орган чи особу звертається із заявою про видачу ліцензії;

- заява про видачу ліцензії залишається без розгляду, якщо: заява подана (підписана) особою, яка не має на це повноважень; документи оформлені з порушенням вимог статті 10 Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності"; підставами для прийняття рішення про відмову у видачі ліцензії є: недостовірність даних у документах, поданих заявником, для отримання ліцензії; невідповідність заявника згідно з поданими документами Ліцензійним умовам провадження господарської діяльності з виробництва дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння; з виготовлення виробів з дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння, торгівлі виробами з дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння; зі збирання, первинної обробки відходів і брухту дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння;

- процедура надання послуги за наявності пільг залишається без змін.

Відповідно до Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності":

- заява про видачу ліцензії, яка подається особисто або через уповноважений ним орган чи особу. У заяві про видачу ліцензії повинні міститися такі дані: відомості про суб'єкта господарювання - заявника (найменування, місцезнаходження, банківські реквізити, ідентифікаційний код - для юридичної особи; прізвище, ім'я, по батькові, паспортні дані (серія, номер паспорта, ким і коли виданий, місце проживання), ідентифікаційний номер фізичної особи - платника податків та інших обов'язкових платежів - для фізичної особи); вид господарської діяльності, вказаний згідно зі статтею 9 вищезазначеного Закону (повністю або частково), на провадження якого заявник має намір одержати ліцензію. У разі наявності у заявника філій, інших відокремлених підрозділів, які провадитимуть господарську діяльність на підставі отриманої ліцензії, у заяві зазначається їх місцезнаходження;

- копія свідоцтва про державну реєстрацію суб'єкта підприємницької діяльності або копія довідки про внесення до Єдиного

державного реєстру підприємств та організацій України, засвідчена нотаріально або органом, який видав оригінал документа.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 4 липня 2001 р. № 756 "Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності":

- засвідчена в установленому порядку копія документа, що підтверджує право власності або оренди ним нежитлового приміщення за місцем провадження відповідного виду господарської діяльності;
- відомості за підписом заявника суб'єкта господарської діяльності про наявність необхідної матеріально-технічної бази, необхідної для провадження відповідного виду господарської діяльності;
- засвідчені в установленому порядку копії документів, що підтверджують рівень освіти і кваліфікації фахівців провідних професій;
- відомості за підписом заявника суб'єкта господарської діяльності про наявність про стан охорони виробничих приміщень.

Схема процесу (етапів) надання послуги з визначенням терміну на кожному етапі:

1) заява про видачу ліцензії та документи, що додаються до неї, приймаються за описом, копія якого видається заявнику з відміткою про дату прийняття документів органом ліцензування та підписом відповідальної особи;

2) у разі залишення заяви про видачу ліцензії без розгляду заявник повідомляється в письмовій формі із зазначенням підстав залишення заяви про видачу ліцензії без розгляду у строки, передбачені для видачі ліцензії;

3) орган ліцензування приймає рішення про видачу ліцензії або про відмову у її видачі у строк не пізніше ніж десять робочих днів з дати надходження заяви про видачу ліцензії та документів, що додаються до заяви;

4) орган ліцензування повідомляє про прийняття рішення про видачу ліцензії або про відмову у видачі ліцензії заявникові в письмовій формі протягом трьох робочих днів з дати прийняття відповідного рішення;

5) орган ліцензування повинен оформити ліцензію не пізніше ніж за три робочі дні з дня надходження документа, що підтверджує внесення плати за видачу ліцензії;

- рішення про відмову у видачі ліцензії може бути оскаржено у судовому порядку.

6. **Оплата за надання послуги** - плата за видачу ліцензії складає 20 (двадцять) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (постанова Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2000 р. № 1755 "Про термін дії ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності, розміри і порядок зарахування плати за її видачу"); плата за видачу копії ліцензії справляється в розмірі одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян (стаття 14 Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності"). Постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2000 р. № 1755 "Про термін дії ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності, розміри і порядок зарахування плати за її видачу", плата, яка вноситься суб'єктом господарювання за видачу та переоформлення ліцензії, а також за видачу копії ліцензії, зараховується до Державного бюджету України і вноситься на рахунок територіального органу Державного казначейства № 3510 в установах Національного банку та № 2510, в установах комерційних банків (код бюджетної класифікації за доходами 14060200, символ звітності банку 069). Орган ліцензування приймає протягом десяти робочих днів рішення про видачу ліцензії або відмову у її видачі та протягом трьох робочих днів з дати прийняття відповідного рішення повідомляє про це заявника. Відповідно до статті 15 Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" плата за видачу ліцензії вноситься після прийняття рішення про видачу ліцензії. Згідно з статтею 14 Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" заявник має протягом тридцяти календарних днів з дня направлення йому повідомлення про прийняття рішення внести плату за послугу.

7. Результати.

Відповідно до статті 19 Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" орган ліцензування веде журнал обліку заяв і виданих ліцензій, у якому фіксується номер та дата прийняття рішення про видачу ліцензії або про відмову у її видачі. Згідно з статтею 6 Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" орган ліцензування формує і веде ліцензійний реєстр на певний вид господарської діяльності. Постановою Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2000 р. № 1658 "Про затвердження Порядку формування, ведення і користування відомостями ліцензійного реєстру та подання їх до Єдиного ліцензійного реєстру" визначено, що орган ліцензування надає

щомісяця інформацію з ліцензійного реєстру до Єдиного ліцензійного реєстру. Документом, який фіксує результат надання послуги, є ліцензія.

8. Відповідальність за надання послуги.

Розподіл повноважень встановлено відповідно до: Указу Президента України від 26 серпня 1999 р. № 1081/99 "Про Положення про Міністерство фінансів України"; "Положення про Департамент підвідомчих підприємств Міністерства фінансів України", затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 20 листопада 2003 р. № 633; "Положення про Управління по контролю за обігом дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння Департаменту підвідомчих підприємств", затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 20 листопада 2003 р. № 633; "Положення про контрольно-ліцензійний відділ Управління по контролю за обігом дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння Департаменту підвідомчих підприємств", затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 20 листопада 2003 р. № 633.

Відповідно до статті 22 Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" посадові особи органів ліцензування у разі недодержання законодавства у сфері ліцензування несуть відповідальність згідно із законом.

Шкода, заподіяна порушенням законодавства у сфері ліцензування, підлягає відшкодуванню за позовами заінтересованих осіб у порядку, визначеному законом.

9. Схема внутрішнього моніторингу процесів надання послуги.

| Показник | Відповідальний за вимір | Частота вимірів | Форма реєстрації | Рівень аналізу |
|--|---|------------------------|--|---|
| Кількість заяв на видачу ліцензії | Начальник Управління з питань державного регулювання операцій з дорогоцінними металами та дорогоцінним камінням | Один раз на два тижні | Перевірка журналу обліку заяв і виданих ліцензій | Нарада у начальника Управління з питань державного регулювання операцій з дорогоцінними металами та дорогоцінним камінням |
| Кількість виданих ліцензій | Начальник Управління з питань державного регулювання операцій з дорогоцінними металами та дорогоцінним камінням | Один раз на два тижні | Перевірка журналу обліку заяв і виданих ліцензій | Нарада у начальника Управління з питань державного регулювання операцій з дорогоцінними металами та дорогоцінним камінням |
| Кількість порушень термінів розгляду заяв та строків видачі ліцензій | Начальник Управління з питань державного регулювання операцій з дорогоцінними металами та дорогоцінним камінням | Один раз на два тижні | Перевірка журналу обліку заяв і виданих ліцензій | Нарада у начальника Управління з питань державного регулювання операцій з дорогоцінними металами та дорогоцінним камінням |

10. Базові терміни.

Базові терміни щодо надання послуги визначені у Законі України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності".

Ліцензіат - суб'єкт господарювання, який одержав ліцензію на провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню.

Ліцензія - документ державного зразка, який засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов.

Ліцензійні умови - установлений з урахуванням вимог законів вичерпний перелік організаційних, кваліфікаційних та інших спеціальних вимог, обов'язкових для виконання при провадженні видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню.

Ліцензування - видача, переоформлення та анулювання ліцензій, видача дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування.

Орган ліцензування - орган виконавчої влади, визначений Кабінетом Міністрів України, або спеціально уповноважений виконавчий орган рад для ліцензування певних видів господарської діяльності.

Анулювання ліцензії - позбавлення ліцензіата органом ліцензування права на провадження певного виду господарської діяльності.

Ліцензійний реєстр - це список суб'єктів господарювання - ліцензіатів, який формується і ведеться органом ліцензування відповідно до отриманої ліцензіатами ліцензії як автоматизована система збирання, накопичення, захисту та обліку відомостей про цих суб'єктів.

ПРИКЛАД ОПИСУ ПРОЦЕСУ ЗА МЕТОДИКОЮ СТАНДАРТУ ISO 9001 - 2000

Методика процесу "Ведення комп'ютерного обліку даних про державних службовців першої-третьої категорій"

(Додаток 36 до наказу Головдержслужби України від 06.07.2005 № 167)

1. Загальні відомості про процес.

1.1. Дана Методика процесу визначає порядок ведення комп'ютерного обліку даних про державних службовців першої-третьої категорій.

1.2. Відповідальний за організацію процесу - заступник Начальника Головдержслужби, виконавець процесу - інформаційно-аналітичне управління, управління центральних органів виконавчої влади, управління координації роботи з регіонами.

1.3. Відповідальність за актуалізацію МП покладається на начальника інформаційно-аналітичного управління.

2. Структура процесу.

2.1. Блок-схема процесу наведена на рис. 2.1.

3. Коментарі до блок-схеми.

Дія 1. Надходження інформації до Головдержслужби (пошта, електронна пошта, дискета...).

Державні органи подають до Головдержслужби України дані про призначення державних службовців на посади I-III категорій та про зміни облікових даних, передбачених формою первинного обліку № П-2ДС "Особова картка", затвердженою наказом Міністерства статистики від 26 грудня 1995 року № 343, а також про формування кадрового резерву на ці посади відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 року № 199 "Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби", відповідно до вимог Наказу Головдержслужби від 16.12.1996 р., зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 20.12.1996 р. за № 734/1759.

Інформація подається на паперових носіях та в електронному вигляді, сформованому засобами підсистеми обліку державних службовців (система "Картка") єдиної державної комп'ютерної

системи "Кадри", відповідно до отриманої в Головдержслужбі України версії програмного забезпечення.

Дія 3. Контроль за комплектністю (наявність документів на паперових носіях та їх електронних версій), виявлення невідповідностей електронних та паперових копій інформації. Повідомлення керівника кадрової служби державного органу про невідповідність (некомплектність) наданої інформації. Контроль за термінами надання інформації від державних органів. Повідомлення державного органу про своєчасне оновлення та актуалізацію наданих даних.

Дія 6. Опрацювання інформації в електронному вигляді на відповідність даних структурі БД та вірусної безпеки.

Дія 8. Перевірка інформації в електронному вигляді на відповідність даних структурі БД та вірусної безпеки.

Дія 12. Закріплення кураторів БД за групами органів, визначення логінів та паролів.

Дія 13. Реєстрація кураторів БД, присвоєння логінів та паролів кураторам БД для входу в систему.

Дія 17. Занесення отриманих і перевічених даних до центральної бази даних обліку державних службовців Головдержслужби України. Актуалізація інформації щодо державних службовців, формування стандартизованих звітів та довідок.

Дія 18. Перевірка наявності даних для формування статистичних звітів, довідок чи повідомлень. У разі наявності усієї необхідної інформації кураторами БД за потреби формуються статистичні звіти, довідки чи повідомлення.

Дія 19. Контроль працездатності БД, проведення контрольних процедур, передбачених системою, ліквідування дублів особових карток, переведення карток осіб, звільнених з посад I-III категорій, до архіву тощо.

Дія 22. Резервне копіювання центральної бази даних системи обліку державних службовців.

Дія 23. Відповідальна особа в ІАУ проводить актуалізацію класифікаторів на основі аналізу виявлених помилок у ПЗ, моніторингу нормативно-правової бази.

Дія 25. Видача програмного забезпечення модифікованої локальної версії органам державної влади.

**Блок-схема процесу
„Ведення комп'ютерного обліку даних про державних службовців
першої-третьої категорій”**

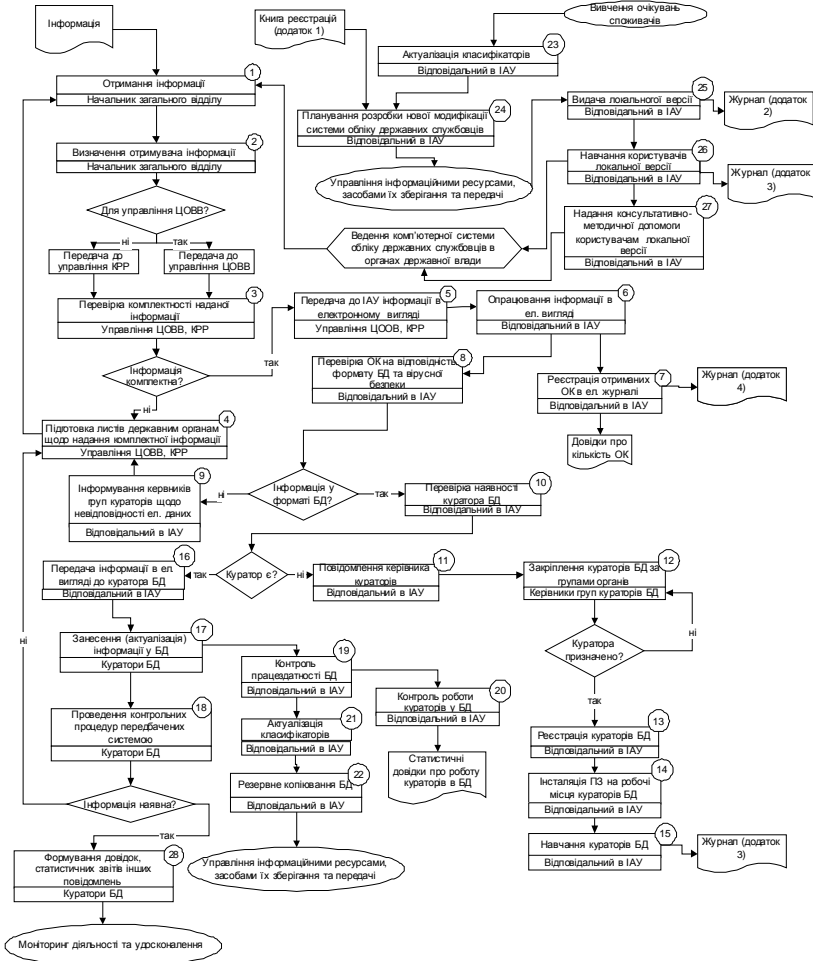


Рис. 2.1. Блок-схема процесу "Ведення комп'ютерного обліку даних про державних службовців першої-третьої категорій"

Дія 24. Збирання, накопичення та аналіз пропозицій, зауважень та побажань, які виникають протягом експлуатації локальної та мережевої версії системи для подальшої модернізації. Головдержслужба України проводить роботи з дослідження можливостей структурного і функціонального розширення системи обліку державних службовців (локального та мережевого варіантів) та вживає заходів щодо модернізації.

Дія 26. Проведення навчання щодо особливостей супроводження модифікованого варіанта системи з працівниками органів державної влади.

Дія 27. Консультації надаються постійно у телефонному режимі чи електронною поштою.

4. Моніторинг параметрів процесу.

4.1. Інформація про моніторинг параметрів процесу наведена в табл. 4.1.

Таблиця 4.1

| Параметр | Відповідальний за вимірювання | Частота вимірів | Форма реєстрації | Рівень аналізу |
|---|-------------------------------|-----------------|-----------------------------|----------------|
| Кількість впроваджених пропозицій щодо модернізації системи обліку ДС | Начальник відділу ІАУ | 1 раз на рік | Книга реєстрації пропозицій | Начальник ГУДС |

5. Нормативні акти та документи, що використовуються при виконанні процесу.

5.1. Інформація про нормативні акти та документи, що використовуються при виконанні процесу наведено в табл. 5.1.

Таблиця 5.1

| Тип документа | Рівень затвердження | Місце зберігання контрольних екземплярів | Документ, у якому описана схема актуалізації |
|--|--|--|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1. Положення про ГУДС 2. Указ Президента України від 10 лютого 1995 р. № 1035 "Про затвердження програми кадрового забезпечення державної служби та програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій" | Президент України Президент України | Загальний відділ Загальний відділ | Виконання актів і доручень Президента України і Кабінету Міністрів України |

Закінчення табл. 5.1

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|---|---------------------------|------------------|--|
| 3. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 1997 р. № 918 "Про Програму розроблення та впровадження єдиної державної комп'ютерної системи "Кадри" | Прем'єр-міністр України | Загальний відділ | Виконання актів і доручень Президента України і Кабінету Міністрів України |
| 4. Постанова Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1996 р. № 912 "Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади" | Прем'єр-міністр України | Загальний відділ | Виконання актів і доручень Президента України і Кабінету Міністрів України |
| 5. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 липня 2000 р. № 279-р "Про план заходів із вдосконалення єдиної державної комп'ютерної системи "Кадри" | Прем'єр-міністр України | | Виконання актів і доручень Президента України і Кабінету Міністрів України |
| 6. Наказ Головдержслужби України від 16 грудня 1996 р. № 43 "Про затвердження Порядку інформування центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими державними органами про зміни облікових даних керівних працівників та осіб, зарахованих до кадрового резерву на ці посади" | Начальник Головдержслужби | Загальний відділ | Моніторинг діяльності та удосконалення |
| 7. Наказ Головдержслужби від 30 серпня 2004 р. № 152 "Про внесення змін до наказу від 16.12.96 № 43 "Про затвердження Порядку інформування центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими державними органами про зміни облікових даних керівних працівників та осіб, зарахованих до кадрового резерву на ці посади" | Начальник Головдержслужби | Загальний відділ | Моніторинг діяльності та удосконалення |
| 8. Наказ Головдержслужби від 22.07.04 р. № 112 "Порядок введення і супроводу інформації в базі даних підсистеми обліку державних службовців I-III категорій "Картка" єдиної державної комп'ютерної системи "Кадри" | Начальник Головдержслужби | Загальний відділ | Моніторинг діяльності та удосконалення |
| 9. Інструкція з діловодства | Начальник Головдержслужби | Загальний відділ | Моніторинг діяльності та удосконалення |

6. Записи за результатами процесу.

6.1. Інформація про записи, що робляться за результатами реалізації процесу, наведена в табл. 6.1.

Таблиця 6.1

| Запис | Відповідальний за заповнення | Місце зберігання | Термін зберігання | |
|---|----------------------------------|--------------------------|-------------------|----------|
| | | | в підрозділі | в архіві |
| 1. Книга реєстрації пропозицій, зауважень щодо модернізації локального варіанта системи | Відповідальний в ІАУ | к. 1, комп'ютер XXX, с:\ | 1 рік | - |
| 2. Електронний журнал видачі локального варіанта системи | Відповідальний в ІАУ | к. 1, комп'ютер XXX, с:\ | 1 рік | - |
| 3. Електронний журнал проведення навчання | Відповідальний в ІАУ | к. 1, комп'ютер XXX, с:\ | 1 рік | - |
| 4. Електронний журнал надходження інформації в електронному вигляді з локального варіанта системи | Відповідальний в ІАУ | к. 1, комп'ютер XXX, с:\ | 1 рік | - |
| 5. Інформація | Державні органи виконавчої влади | Загальний відділ | 3 роки | - |
| 6. Довідка | Відповідальний в ІАУ | Загальний відділ | 3 роки | - |
| 7. Звіт | Відповідальний в ІАУ | ІАУ | 3 роки | - |

7. Скорочення.

У цій Методиці процесу використані терміни і визначення:

ІАУ - інформаційно-аналітичне управління

ЦОВВ - управління центральних органів виконавчої влади

КРР - управління координації роботи з регіонами

Куратори БД - відповідальні за внесення даних до центральної бази даних обліку державних службовців Головдержслужби України, працівники ЦОВВ, КРР

Керівники груп кураторів - начальники ЦОВВ, КРР

ОК - особові картки державних службовців

БД - центральна база даних системи обліку державних службовців у Головдержслужбі України.

Додаток 1

**Книга реєстрації пропозицій, зауважень щодо модернізації
локального варіанта системи**

| № | Назва органу державної влади, від якого одержано пропозиції | Дата подання | Дата впровадження | Зміст пропозицій | Примітки |
|---|---|--------------|-------------------|------------------|----------|
| | | | | | |
| | | | | | |

Додаток 2

Електронний журнал видачі локального варіанта системи

| № | Назва органу державної влади | Прізвище, ім'я та по батькові (відповідальної особи), посада | Адреса, телефон, підрозділ, електронна адреса | Дата видачі | Примітки |
|---|------------------------------|--|---|-------------|----------|
| | | | | | |
| | | | | | |

Додаток 3

Електронний журнал проведення навчання

| № | Назва органу державної влади | Кількість представників | Дата |
|---|------------------------------|-------------------------|------|
| | | | |
| | | | |

Додаток 4

**Електронний журнал надходження інформації
в електронному вигляді з локального варіанта системи**

| № | Назва органу державної влади | Кількість ОК для центр. БД | Дата отримання | Дата останнього оновлення | Примітки |
|---|------------------------------|----------------------------|----------------|---------------------------|----------|
| | | | | | |
| | | | | | |

Зміст

| | |
|--|----|
| Вступ | 3 |
| 1. Конституційні засади надання державних послуг в Україні | 5 |
| 2. Поняття публічних послуг | 9 |
| 3. Соціально-економічна сутність державних послуг | 15 |
| 4. Класифікація публічних послуг | 18 |
| 4.1. Підходи до класифікації послуг | 18 |
| 4.2. Типізація послуг відповідно до потреб споживачів | 23 |
| 4.3. Сфери реалізації послуг | 26 |
| 5. Необхідність законодавчого врегулювання порядку і стандартів надання публічних послуг | 28 |
| 6. Методика опису послуги | 34 |
| 7. Основні критерії оцінки якості надання державних послуг | 36 |
| 8. Впровадження системи управління якістю в органах державної влади: пріоритет у сфері організації надання державних послуг | 40 |
| Висновки | 49 |
| Список літературних джерел | 50 |
| Терміни і визначення | 53 |
| Додатки | 55 |
| Додаток 1. Проект Концепції Закону "Про стандарти публічних послуг" | 55 |
| Додаток 2. Проект Концепції Закону "Про адміністративні регламенти здійснення функцій в органах державної влади" | 63 |
| Додаток 3. Наказ Мінекономіки "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг" від 12.07.2007 № 219 | 73 |
| Додаток 4. Методика підготовки інформації про державні послуги | 83 |
| Додаток 5. Приклад застосування методики підготовки інформації про державні послуги | 90 |
| Додаток 6. Приклад опису процесу за методикою стандарту ISO 9001 - 2000 | 97 |

Навчальне видання

Сороко Володимир Миколайович

**Надання публічних послуг органами
державної влади та оцінка їх якості**

Навчальний посібник

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*

Редактор *В. Г. Шевельова*

Коректор *С. Г. Крушельницька*

Технічний редактор *О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 22.08.2008.

Формат 60 x 84 ¹/₁₆. Ум. друк. арк. 5,85. Обл.-вид. арк. 4,99.
Тираж 300 пр.

Видавець і виготівник: Національна академія державного управління
при Президентові України

03057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20; тел. 456-94-36.

Е-mail: vydav@academy.kiev.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.