

**О. М. Негрич**, аспірантка Міжрегіональної академії управління персоналом

### ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

*Розглянуто інформатизацію суспільства як основу вдосконалення функцій держави. Визначено суть і засади реалізації адміністративної реформи. Надано характеристику сутності поняття “державні послуги”. Досліджено ключові ознаки адміністративних послуг. Запропоновано напрями розв’язання проблем, які існують у сфері розвитку системи надання адміністративних послуг.*

*Ключові слова: адміністративна реформа; адміністративні послуги; електронне урядування; державні послуги; державна політика; державне управління; державні функції.*

*The informatization of society as a basis for improving the functions of the state is considered. The essence and principles of the implementation of administrative reform are determined. The essence of the concept of “public services” is characterized. Key features of administrative services are examined. Suggested directions for solving problems existing in the development of the system of providing administrative services.*

*Solving the problems that exist in the development of the system of providing administrative services on the basis of information and communication technologies will improve the quality of the state functions, will increase the efficiency of the public administration system. Solving these problems is an urgent task.*

*In the main e-document of Ukraine, which was approved on September 20, 2017, the “Concept of the development of e-governance till 2020” emphasized the necessity to introduce 100 most important services for citizens and business on-line in total. The key tasks are the implementation of a single portal to provide all electronic services from one resource, as well as the introduction of electronic contracts and the promotion of all services.*

*However, the lack of reliable and affordable electronic identification remains a barrier to the development of e-services and other forms of electronic interaction. So, it is necessary to introduce MobileID, which will make electronic identification more popular and popular among citizens. The key task is to fill the single demographic registry and issue ID-cards with EDS, as well as the introduction of electronic trust services.*

*Key words: administrative reform; administrative services; e-government; public services; public policy; public administration; public functions.*

**Постановка проблеми.** Характер відносин між суспільством і державою, особливості політичної культури і політичної участі та рівень розвитку сучасного суспільства в цілому є найважливішими чинниками, які визначають можливість проведення сучасної адміністративної реформи. Ключові сфери реалізації адміністративних реформ – роль держави в суспільстві, структура органів державного управління, підвищення ефективності та результативності діяльності державного апарату, управління державною службою, реформа фінансового управління, підзвітність і прозорість державного апарату. Необхідно зазначити, що функції виконавчих органів влади з надання державних послуг характеризуються зв’язком результату діяльності з надання державної послуги, оскільки саме результат є одним з критеріїв якості надання державних послуг. Також відмітною ознакою функції з надання державних послуг від інших функцій органів влади є спрямованість на благо, наявність суб’єктивного інтересу

© О. М. Негрич, 2017

одержувачів послуг не тільки в корисних властивостях такої діяльності, але й у позитивному (сприятливому) результаті, при цьому результат може бути як матеріальним, так і нематеріальним. Нова система державного управління в Україні має бути створена шляхом проведення адміністративної реформи. Сучасна українська система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система внутрішньо суперечлива, незавершена, громізка і відірвана від людей, унаслідок чого наявне державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ.

Адміністративні послуги слугують інтересам споживачів і є важливим кроком у напрямі підвищення задоволення потреб громадян і суб'єктів господарювання. Якісна діяльність органів влади у сфері державних послуг, яка зачіпає систему життєдіяльності населення, забезпечує суттєве зниження рівня витрат у масштабах країни.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема розвитку системи надання адміністративних послуг знайшла широке відображення в тематиці наукових досліджень таких учених: Т. Буренко, О. Грибко, Н. Грабар, І. Бригілевич, С. Ванько, А. Єзеров, Ю. Батан, В. Загайний, Ю. Жук, І. Коліушко, О. Курінний, В. Стоян, В. Тимошук та ін.

До останніх публікацій належать праці О. Грибко та Н. Грабар, в яких висвітлюються умови підвищення якості надання адміністративних послуг населенню в Україні в нових реаліях. Проблеми належного врядування й надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування розглядаються в дослідженнях А. Єзерова, Ю. Батан, а зарубіжний досвід розв'язання даної проблеми розкриває Ю. Жук. Проте в теорії державного управління і донині не має однозначного визначення сутності адміністративних послуг та підходів до їх розвитку.

**Мета статті** – дослідити теоретичні основи становлення й розвитку системи надання та оцінювання якості адміністративних послуг в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Сутність держави та її соціальне призначення вирішальні у визначенні спрямованості діяльності держави, її цілей і завдань. Своєю чергою, функції держави залежать від тих завдань, які стоять перед суспільством на даному етапі розвитку. У функціях держави виражається його сутність і реальна роль, яку держава відіграє, вирішуючи питання розвитку суспільства і задовольняючи його різноманітні інтереси.

Функції держави підпадають під вплив не тільки державних змін, але й змін умов існування самої держави, зокрема змін зовнішнього середовища, в якому діє держава. Для визначення цього впливу в теорії держави використовується поняття “еволюція функцій” держави, яке включає зміну функцій під впливом змістовних і формальних характеристик держави, а також зовнішнього середовища, яке розвивається. На функції держави впливає науково-технічний та інтелектуальний розвиток цивілізації. Нові технології породжують нові проблеми і трансформують розуміння традиційних цінностей.

До нової еволюції функцій держави підштовхує інформатизація суспільства, створення баз даних, розвиток інформаційних систем, формування всесвітнього інформаційного простору. Тут суспільство і держава виступають рівними партнерами і мають взаємні права й обов'язки. Держава не тільки має право вимагати від особи виконання її обов'язків, установлених законом, але й сама несе відповідальність перед особою, виконуючи певні обов'язки, задовольняючи суспільні інтереси. Отже, людина може потребувати від держави виконання її обов'язків, зокрема забезпечення реально закріплених у Конституції прав і свобод, свою безпеку з боку держави, своєї власності, усунення перешкод до їх здійснення.

У тому і полягає суть адміністративної реформи, щоб перевести відносини державних органів і громадянина на інший рівень відповідальності. Ці відносини мають бути набагато більш прозорими, справедливими, збалансованими. Вони повинні давати можливість не тільки державі впливати на поведінку громадянина, але й громадянину впливати на поведінку органів державної влади.

Нині існує безліч способів визначити сферу адміністративних реформ: це державне і муніципальне управління в цілому, державна служба, набори відповідних функцій і процедур та їх реструктуризація. Адміністративна реформа може бути визначена як процес перегляду функцій виконавчої влади, закріплення необхідних і скасування надмірних функцій, створення адекватної функцій структури і системи виконавчої влади, а також інституційних змін у системі державного управління. Метою є створення системи ефективного виконання державних функцій, що забезпечує високі темпи економічного зростання і соціального розвитку.

Важливий чинник виходу із трансформаційної кризи українського суспільства – створення сучасної, ефективної системи державного управління. Необхідність формування нової системи державного управління як інструменту подолання кризи в Україні до останнього часу недооцінювалась.

У безпосередньому взаємозв'язку з адміністративною реформою перебуває така сфера перетворень, як підвищення якості надання державних послуг, що прямо пов'язано з підвищенням соціальної ефективності державного управління в Україні.

У цілому основні проблеми, з якими більшість країн зіткнулася в даній сфері, полягають у такому: недостатня доступність і недостатньо ефективний механізм розподілу державних послуг у суспільстві; відсутність стабільної підтримки з боку держави приватних організацій, що надають соціальні послуги (в тому числі йдеться про відсутність достатньої кількості законів, що регулюють цей процес); слабка система інформування громадян про послуги; відсутність конкретного виконавця, відповідального за консультативну допомогу в наданні послуг.

Безумовно, об'єктивно оцінити якість надання державних послуг, а відповідно, й ефективність державного управління в даному аспекті досить важко. З цією метою в багатьох країнах були розроблені стандарти з державних послуг, що перебувають у вільному для ознайомлення доступі. Наприклад, урядом Великобританії були обрані чотири основних напрями щодо вдосконалення системи надання державних послуг: постійно вивчати думку населення про послуги й обговорювати з ним актуальні проблеми та шляхи їх розв'язання; враховувати потреби різних соціальних груп у розробці політики і програм; поліпшити систему розподілу державних послуг серед різних верств населення; вдосконалити механізм оскарження та апеляцій у разі надання неякісних державних послуг.

Передача приватним структурам частини повноважень з надання державних послуг може не дати результату не тільки через відсутність конкуренції з конкретної галузі. Проблема полягає ще й у тому, що інтенсифікація застосування ринкових механізмів має базуватися на ефективний потенціал регулювання. Тобто в державі має існувати й ефективно діяти, спираючись на відповідні традиції політико-адміністративної культури, система контролю за роботою децентралізованих державних і приватних організацій, що надають найважливіші послуги населенню. Причому даний контроль повинен бути подвійним: як з боку самої бюрократії, так і з боку інститутів громадянського суспільства. І якщо в багатьох розвинених країнах такі можливості існують, то в країнах, що розвиваються, вони найчастіше перебувають на стадії становлення. Тому далеко не в усіх країнах надмірна децентралізація і передача повноважень з надання послуг приватним структурам може дати належний ефект. А за відсутності ефективних інститутів контролю подібні перетворення можуть призвести і до дублювання повноважень, зростання корупції і, відповідно, погіршення якості надання державних послуг. У такому випадку цим перетворенням мають, очевидно, передувати певні зміни у сфері принципів роботи державних службовців.

Поряд із терміном “державні послуги” в наукових дослідженнях наявні терміни “публічні послуги”, “соціальні послуги”. Не можна не погодитися з думкою О. Грибко, Н. Грабар, що було б неправильно змішувати ці поняття, оскільки вони мають різний зміст і з різних боків характеризують надані послуги [1, 53]. Водночас протиставляти їх також було б помилковим. Одна та сама послуга у низці випадків може бути і державною, і громадською, і соціальною. Державна послуга насамперед характеризує суб'єкт, який надає

послугу: це завжди державні органи. Органи місцевого самоврядування можуть надавати аналогічні державні послуги, але такі послуги не можуть розглядатись як державні, виходячи з конституційного статусу органів місцевого самоврядування.

На наш погляд, публічні послуги охоплюють поняття державних послуг та соціальних послуг, оскільки їх можуть надавати будь-які суб'єкти незалежно від організаційно-правової форми. Головною особливістю публічних послуг є їх соціальна значущість, задоволення суспільних потреб. Справедливо зазначають А. Єзеров, Ю. Батан, що “законному інтересу громадянина і юридичної особи на отримання публічної послуги корелює обов'язок державних службовців, органів і організацій його задовольнити в межах своєї компетенції. Надання послуги завжди орієнтоване на споживача, тому діє юридична конструкція – клієнт має право отримувати послуги, орган зобов'язаний її надати” [2, 110].

Відмінність адміністративної послуги від публічної полягає в тому, що публічні послуги хоч і відображають суспільні інтереси і санкціонуються державою, але здійснюються виключно в недержавному секторі. А державна послуга має місце бути там, де приватний сектор не бере на себе обов'язків з надання такого роду послуг, зважаючи на їх економічну недоцільність.

Щодо соціальних послуг, то виділення їх в окрему категорію обумовлено сферою, в якій вони виявляються: охорона здоров'я, культура, освіта, наука. Аналогічно до державних послуг соціальні послуги мають ознаки публічних послуг і співвідносяться з ними як частина і ціле. Тут критерієм виділення є не суб'єкт, який надає послугу, а сфера, в якій вони реалізуються.

Практичне здійснення повноважень з надання державних послуг і реалізація права на отримання державних послуг потребують уточнення питання їх класифікації. Розгорнуто класифікацію державних послуг, яка базується на різних умовах, запропонував науковець Ю. М. Жук, який пропонує класифікувати послуги: за відомчою належністю суб'єкта, який надає державну послугу; за складністю моніторингу результатів надання адміністративної послуги; залежно від класифікації потреб (фізичні, духовні; особисті державні послуги, громадські (соціальні послуги); залежно від причини звернення за державною послугою (вимушені й добровільні) тощо [3, 61].

Послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг.

Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги.

Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету.

Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

Важливою складовою частиною як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги.

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) [4].

На основі аналізу чинного понятійного апарату і сутнісної характеристики державних послуг як адміністративну послугу ми пропонуємо розуміти діяльність, яка здійснюється уповноваженими органами виконавчої влади, органами державних позабюджетних фондів, органами місцевого самоврядування безпосередньо або через підвідомчі їм державні

установи або інші організації, спрямована на реалізацію прав і задоволення потреб заявників у порядку, встановленому законодавством.

Спираючись на сформульоване визначення, можна виділити такі ключові ознаки адміністративних послуг:

- суспільно значуща діяльність. Діяльність з надання адміністративної послуги, спрямована на суспільне благо, на реалізацію суспільних інтересів, характерних для соціальної держави;

- наявність спеціального суб'єкта – державного органу влади, підвідомчої йому установи або організації. Надання адміністративної послуги має ґрунтуватися на державній власності;

- індивідуальний характер послуги для її споживача полягає в отриманні споживачем послуги благ, вигідних особисто йому;

- заявний характер надання адміністративної послуги, який полягає в тому, що діяльність з надання державної послуги ініціюється за добровільним зверненням споживача послуги;

- наявність спеціального інтересу в споживача послуги в такій діяльності. Саме наявність зацікавленості у реалізації суб'єктивних прав у фізичної або юридичної особи сприяє виникненню правовідносин з надання державних послуг;

- добровільне отримання споживачем державних послуг. Отримання державних послуг споживачем не пов'язане з виконанням покладених на нього зобов'язань;

- недискримінаційний характер послуги. Надання послуги будь-якій зацікавленій особі на всій території України;

- надання послуги безоплатно або за цінами, які регулюються органами державної влади. Для усунення та запобігання цін на державні послуги необхідно встановити єдині критерії визначення цін і забезпечити їх нормативне закріплення. При цьому слід урахувати, що “в разі диктату цін на державні послуги, беззастережної оплати попередньої оплати громадянами цих послуг не може йтися про громадянське суспільство”;

- важливою особливістю державних послуг є те, що їх надання здійснюється не тільки відповідно до державних законів і підзаконних нормативних актів, але й велику роль в їх регулюванні надають адміністративні регламенти, в тому числі стандарти надання державних послуг. Їх застосування дає змогу забезпечити прозорість здійснення функцій для громадян і організацій, регламентувати діяльність органів виконавчої влади, усунути необґрунтовану дискреційність у прийнятті рішень, сприятиме ефективнішому контролю за діяльністю посадових осіб з боку як керівника державного органу, так і громадянського суспільства.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Розв'язання проблем, які існують у сфері розвитку системи надання адміністративних послуг, на основі інформаційно-комунікаційних технологій дозволить підвищити якість реалізації функцій держави, сприятиме підвищенню ефективності системи державного управління, а тому є актуальним завданням.

У головному е-документі України “Концепції розвитку електронного урядування до 2020 року”, який був схвалений 20 вересня 2017 р., наголошено на необхідності запровадження онлайн загалом 100 найважливіших послуг для громадян та бізнесу. Ключовими завданнями є реалізація єдиного порталу для надання всіх електронних послуг з одного ресурсу, а також запровадження електронних договорів та популяризація всіх сервісів.

Проте відсутність надійної та доступної електронної ідентифікації залишається бар'єром для розвитку електронних послуг та інших форм електронної взаємодії. Отже, необхідно запровадити MobileID, що дасть змогу зробити електронну ідентифікацію більш масовою та популярною серед громадян. Ключовим завданням залишається наповнення єдиного демографічного реєстру та видача ID-карток із ЕЦП, а також запровадження електронних довірчих послуг.



**Список використаних джерел:**

1. Грибко О. Система надання адміністративних послуг населенню в Україні: підвищення якості послуг в нових реаліях / О. Грибко, Н. Грабар // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2016. – Вип. 3. – С. 52–58.
2. Єзеров А. Належне врядування й надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування / А. Єзеров, Ю. Батан // Юридичний вісник. – 2016. – № 2. – С. 109–116.
3. Жук Ю. М. Надання адміністративних послуг населенню: зарубіжний аспект / Ю. М. Жук // Ефективність державного управління. – 2016. – Вип. 1–2 (1). – С. 59–68.
4. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80>



УДК 352:303.01

**А. П. Миколаєць**, кандидат наук з державного управління, викладач Міжрегіональної академії управління персоналом

**ЕВОЛЮЦІЯ НАУКОВИХ ТЕОРІЙ РОЗВИТКУ ВЗАЄМВІДНОСИН  
ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

*Визначено, що проблема громадськості з'явилася з виникненням держави і поділом суспільства на державну і недержавну сфери людської діяльності. З того часу питання про взаємовідносини влади і суспільства було в центрі загальної уваги і часто стало причиною багатьох соціальних конфліктів, політичних переворотів та революцій. Саме право вважалось відображенням сукупності загальнозначущих норм і цінностей, що визначають не тільки політичні процедури, але й змістовний бік життя.*

*Зазначено, що громадськість розглядається як набір незалежних асоціацій громадян, які організують відносини між індивідом і державою та за необхідності захищають свободу індивіда від зазіхань влади.*

*Ключові слова: громадськість; громадянське суспільство; держава; публічне управління; соціальні конфлікти; політичний переворот; революція; асоціація громадян.*

*It was determined that the public problem arose with the emergence of the state and the division of society into the state and non-state spheres of human activity. Since then, the question of the relationship between government and society has been at the center of general attention and has often been the cause of many social conflicts, political upheavals and revolutions. This right was considered as a reflection of a set of universally valid norms and values that determine not only political procedures, but also the content of life.*

*It is noted that the public is considered as a set of independent associations of citizens that organize the relations between the individual and the state, and, if necessary, protect the individual's freedom from government incidents. The starting point of the M-tradition is a strong centralized state, from which it is necessary to defend. A social contract leads to the creation of a state, but not society. And only the state, by its own authority, ensures that the merger of individual individuals, which generates society. These ideas reflect in many respects the views of ancient Greek philosophers who represented political society as an indivisible system of power. Hobbes proceeds from the fact that according to the ancient concept, the basis of the political system is the moral laws, and not the right, which is limited to legislative acts and power decrees. By themselves, these laws are not binding, they can only be transformed into*

© А. П. Миколаєць, 2017