

**Інститут підготовки кадрів
Державної служби зайнятості України**

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ
В УМОВАХ ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН**

Колективна монографія

За наукової редакції
докторів наук з державного управління
Р. В. Войтович та П. В. Ворони

2018

4.7. Механізми забезпечення політики інформаційної безпеки як складової державної безпеки України	290
4.8. Антикорупційна політика у сфері земельних відносин	296
Література до розділу IV	302

Розділ V. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

310

5.1. Поняття «публічна служба» в теорії публічного управління та сучасні тенденції її розвитку	310
5.2. Сучасні вимоги до роботи державного службовця	323
5.3. Особливості служби в органах місцевого самоврядування	337
5.4. Алгоритм відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування	353
5.5. Європейські стандарти надання адміністративних послуг	362
5.6. Адаптація зарубіжного досвіду публічної служби до українських реалій	373
Література до розділу V	381

Розділ VI. КОМУНІКАЦІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ

388

6.1. Теоретико-методологічні засади інформаційно-комунікативної діяльності в публічному управлінні та адмініструванні	388
6.2. Кризові комунікації у політичній та парламентській діяльності	410
6.3. Ефективність діалогу та партнерські відносини органів публічної влади з організаціями громадянського суспільства	418
6.4. Інформаційно-комунікативна діяльність в публічному адмініструванні у період реформ в умовах євроінтеграції	436
6.5. Вітчизняний та зарубіжний досвід підготовки кадрів для системи публічного управління та адміністрування	447
Література до розділу VI	464

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ МОНОГРАФІЇ

472

громади; організаційні заходи, спрямовані на підвищення ролі територіальної громади у вирішенні питань відповідальності утворених нею органів.

Доцільно в регіоні вживати більш дієвих заходів щодо системного залучення населення до самоорганізації та самоврядування. Оскільки більшість населення регіону не встигає осмислити нові закони та нормативно-правові акти, то потрібно надати в цьому допомогу передусім громадським об'єднанням. А також, залучати громадськість до практики функціонування самоврядних інституцій під час підготовки цільових програм розвитку місцевих громад та статутів територіальних громад, що сприятиме участі громадян у житті регіону з опорою на власні резерви та ініціативи та в процесі вдосконалення правового регулювання процедур відповідальності органів місцевого самоврядування. Це, в свою чергу, дасть можливість територіальним громадам, реалізуючи право на місцеве самоврядування, здійснювати велике коло функцій технологічного характеру, що сприятиме ефективнішому вирішенню питань місцевого значення, які постають перед жителями певних територій регіонального рівня.

5.5. Європейські стандарти надання адміністративних послуг

Визначення України як соціальної держави з акцентом на те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, спонукає до вжиття активних заходів для економічного, соціального, правового, організаційного забезпечення задекларованих цінностей.

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС передбачає сприйняття правових стандартів, серед яких важливе місце посідають стандарти адміністративного права. З урахуванням задекларованого Україною наміру наблизитися до євростандартів, у тому числі у сфері державного управління, великого значення набуває наукове осмислення та впорядкування системи публічних послуг, важливою частиною яких є адміністративні послуги.

Переосмислення ролі держави з точки зору впровадження «клієнталістської моделі» публічного управління вимагає масового залучення до сфери публічного управління механізмів та технологій функціонування ринку. Орієнтацією для діяльності органів публічного управління сьогодні є й концепція керування за результатами.

Так Т. Покотило, Х. Хачатурян та інші дослідники відзначають значну роль виданого у 1987 році програмного документа Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) «Адміністрування як надання послуг, громадськість як клієнт», який акцентував увагу на тому, що організація публічного сектора має існувати для того, щоб надавати послуги клієнтам (споживачам, замовникам, користувачам тощо). У цьому документі визначено

принципи надання публічних послуг: відкритість – клієнти мають знати, як здійснюється державне управління, які чинники обмежують діяльність державних службовців, хто і за що несе відповідальність і як можна виправити ситуацію у випадку неправильних дій; залучення клієнтів – відносини з клієнтами формуються на підґрунті того, що клієнти сприймаються як активні учасники пропозицій та дій органів державної влади; задоволення потреб клієнтів – послуги надаються у відповідь на конкретні запити людей; доступність – клієнти повинні мати легкий доступ до органів влади в зручний час та до інформації в зручній формі [50; 81].

Нормативне оформлення клієнталістської моделі публічного управління здійснювалося в країнах Європи в основному на початку 1990 років (Бельгія, Хартія споживачів державних послуг; Великобританія, Хартія прав громадян; Іспанія, Нагляд за дотриманням якості; Португалія, Хартія дотримання якості при наданні державних послуг; Франція, Хартія державних послуг). Питанню надання адміністративних послуг в країнах ЄС надають величезної ваги. Воно регулюється Договором про функціонування ЄС, Протоколом «Про послуги загального інтересу» та іншими нормативно-правовими актами. Як наголошує Я. Михайлюк [40], в більшості держав-членів ЄС регулювання надання адміністративних послуг здійснюється на підставі законів або кодифікованих нормативно-правових актів, які поширюють свою дію на весь спектр адміністративно-процедурних відносин, у тому числі на сферу адміністративних послуг. Значні повноваження щодо деталізації порядку надання адміністративних послуг на локальному рівні мають органи місцевого самоврядування. Спільна політика держав – членів Європейського Союзу щодо розбудови єдиного ринку послуг визначена у положеннях «Білої книги про послуги, що становлять загальний інтерес» (2004 р.).

Позитивні приклади надання публічних послуг можна знайти у багатьох країнах ЄС. Так, у ФРН вже у 1990-х роках набули популярності «універсами послуг», які дають широкий спектр послуг, детальну інформацію про них, забезпечують короткий час надання послуги та дружелюбність працівників. У Великобританії опубліковано Білу книгу «Модернізація уряду» (1999 р.), у якій зазначено п'ять пріоритети діяльності, серед них – підвищення ефективності державних послуг, поліпшення їх якості, використанні інформаційних технологій. У Франції встановлено зобов'язання державних службовців щодо громадян (2000 р.), проведено процедуру спрощення отримання послуг, створено служби надання консультацій громадянам тощо.

Водночас, слід зауважити, що й досі, спостерігаються значні відмінності у питанні правового регулювання надання адміністративних послуг у державах – членах ЄС, наприклад – різний ступінь розвитку нормативного та інституційного забезпечення, різний розподіл повноважень щодо надання адміністративних послуг між органами державної влади та місцевого самоврядування тощо.

На наш погляд, актуальність проблематики правового регулювання посилюється у зв'язку з процесом децентралізації влади, що відбувається в багатьох державах. На думку вчених Центру політико-правових реформ, децентралізація повноважень з надання адміністративних послуг має розглядатися як стратегічний напрям реформування держави та покращення якості послуг [1, с. 39-44] Зокрема, очевидні переваги вже отримали мешканці багатьох міст України, в яких відкрито центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), у яких громадяни і суб'єкти господарювання мають можливість у зручний спосіб в одному місці отримати значну кількість необхідних їм адміністративних послуг. На їх думку, навіть у середньостроковій перспективі можна виокремити низку позитивів від децентралізації базових адміністративних послуг порівняно з централізованою і відомчо-розпорошеною моделлю (умови для гарантування кращої якості послуг; ефективність та економічність).

Проблематика надання публічних послуг є досить популярною серед українських вчених і практиків. У галузі науки державного управління різні види публічних послуг досліджували Т. Буренко, О. Васильєва, В. Долечек, В. Латишева, Т. Маматова, О. Поляк, В. Полтавець, Л. Приймак, Д. Сухінін, Ю. Шаров та ін.

Соціальні та публічні послуги вивчались у галузі економічних та соціологічних наук. Адміністративно-правові аспекти надання публічних послуг досліджують Є. Легеза, І. Ковбас, Я. Михайлюк, Г. Писаренко, Ю. Іващенко, К. Фуглевич. Вивченню адміністративних послуг було присвячено праці С. Дембіцької, І. Драгана, І. Дроздової, Г. Писаренко, О. Сосновик, послуг органів внутрішніх справ – І. Кріцак, дозвільних послуг – В. Сіверин.

Водночас, можна зробити висновок, що неузгоджене введення в практичну діяльність органів державного управління України численних визначень понять сфери адміністративних послуг («публічні», «державні», «муніципальні», «адміністративні», «управлінські» послуги, «послуги загального інтересу», «послуги загального економічного інтересу» тощо) пояснюється недостатньою охопленістю досліджуваної тематики науковими розробками, особливо в галузі науки державного управління.

Як наголошує Х. Хачатурян, сутність управлінських інновацій полягає в тому, що громадяни з пасивних платників податків перетворюються в активних клієнтів – споживачів послуг державного управління, відповідно державна служба стає прозорою і підконтрольною громадянам, а відносини між нею та громадянином мають ринково-клієнтарний характер, що підриває основи бюрократії. «Маркетизація» взаємин громадянина з апаратом управління сприяє підвищенню ефективності роботи чиновників. В умовах нової системи державного управління чиновник бореться за клієнта, оскільки послугу можуть надати різні державні організації та громадські структури. Щоправда, при цьому знизився соціальний статус державного службовця з породженням відповідних кадрових проблем, проте ця проблема

розв'язується спеціальними заходами з розвитку людського потенціалу державного управління [81]

Суттєвою, на нашу думку, з точки зору розуміння суті процесу реформування публічного управління стала присвячена проблематиці регулювання адміністративної процедури та надання адміністративних послуг в Україні публікація Центру політико-правових реформ 2003 року [1]. Відзначено різноманітність класифікацій адміністративних послуг. Наголошено на наявності недоліків існуючої на той час практики надання адміністративних послуг. Зокрема, відзначено наявність фізичних перешкод для звернення громадян (територіальна розпорошеність адміністративних органів, обмежені дні та години прийому громадян, непродуманість системи оплати послуг, недостатність інформації щодо механізму отримання послуги тощо). Як серйозна оцінена проблема суперечливості правового регулювання, особливо на локальному рівні.

Авторами дослідження запропоновано власне бачення шляхів впровадження доктрини адміністративних послуг в Україні: припинення практики надання органами виконавчої влади платних послуг господарського характеру; удосконалення нормативного регулювання надання адмінпослуг; сприяння проведенню локальних реформ у сфері надання адмінпослуг, зокрема, впровадженню «єдиних офісів», «універсамів послуг» тощо з тим, щоб зробити спілкування приватної особи з адміністративними органами якомога зручнішим для особи.

У запропонованому авторами проекті Концепції «Адміністративні послуги – нова якість держави» дано визначення основним видам послуг: публічні послуги – всі послуги, що надаються публічним (державним та самоврядним) сектором або іншими суб'єктами за рахунок публічних коштів; державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) і державними підприємствами, установами, організаціями, а також недержавними організаціями в порядку виконання делегованих повноважень; муніципальні (комунальні) послуги – послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами та організаціями [1, с. 169]. На нашу думку, варто відзначити й зростаючу можливість для недержавних організацій надавати адмінпослуги на виконання делегованих повноважень.

Адміністративні послуги визначено як публічні послуги, що надаються органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування (адміністративні органи) і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень.

Новий етап удосконалення системи надання адміністративних послуг пов'язаний з прийняттям Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» [67]. У Концепції поняття «адміністративна послуга трактується як 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).

Важливим, з нашої точки зору, було виділення основних принципів, з дотриманням яких повинен здійснюватися розвиток системи надання адміністративних послуг: доступність послуг для всіх фізичних та юридичних осіб; дотримання стандартів надання послуг; відповідність розміру плати за послуги економічно обґрунтованим витратам, пов'язаним з їх наданням; відкритість.

Наголошувалося, що для забезпечення розвитку системи надання адміністративних послуг необхідно розв'язати такі проблеми :

- наявність не передбачених законами видів адміністративних послуг; поділ адміністративної послуги на кілька платних послуг;
- перекладення обов'язків адміністративних органів із збирання довідок або погодження документів на фізичних та юридичних осіб;
- вимагання від фізичних та юридичних осіб документів, не визначених законодавством або у не передбаченій законодавством формі;
- необґрунтоване справляння плати або необґрунтовано великі розміри плати за надання окремих видів адміністративних послуг;
- встановлення в адміністративному органі графіка приймання громадян у незручний для них час;
- необґрунтовано тривалий строк надання окремих послуг;
- обмеженість доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг;
- неналежне законодавче регулювання процедурних питань надання послуг;
- фактичне зобов'язування фізичних та юридичних осіб отримувати супутні платні послуги;
- віднесення до повноважень одного органу здійснення контролю і надання відповідних послуг;
- відсутність стандартів надання послуг;
- ставлення до фізичних та юридичних осіб як до прохачів, орієнтація не на задоволення потреб особи, а на формальне дотримання процедури.

Послідовно у наступні роки було затверджено наказом Мінекономіки України Методичні рекомендації щодо розроблення стандартів надання якісних адміністративних послуг (2007) та прийнято кілька постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, спрямованих на удосконалення системи надання адміністративних послуг («Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг», «Про затвердження плану заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг» тощо. Галузеві стандарти надання адміністративних послуг затверджено Міністерством юстиції, Пенсійним фондом, Фондом державного майна та іншими інституціями.

Відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2009 р. № 251 -р «Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг» Головне управління державної служби України було визначено держателем Реєстру адміністративних послуг, що є частиною Реєстру державних функцій (електронна база даних функцій, які виконуються публічною адміністрацією, що містить інформацію про: нормативно-правовий акт, яким затверджена та чи інша функція; орган, за яким закріплено виконання функції; тип функції (нормативно-правове регулювання, контроль та нагляд, управління майном, державна послуга, в тому числі її платність чи безоплатність); сферу функції (інтелектуальна власність, податки тощо), а Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу - його технічним адміністратором.

Нормативною базою для формування Реєстру є затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади.

Реєстр адміністративних послуг є невід'ємною частиною Реєстру державних функцій, сформованого Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 р. № 657-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» на період до 2010 року згідно з результатами комплексного горизонтального функціонального обстеження 61 центрального органу виконавчої влади.

Рекомендації ОЕСР та напрацювання вітчизняних вчених і практиків імплементовані в Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI, який визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг [51]. У цьому Законі (ст.1) вузлові терміни вживаються в такому значенні:

1) адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону;

2) суб'єкт звернення – фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг;

3) суб'єкт надання адміністративної послуги - орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

До адміністративних послуг також прирівнюється надання органом виконавчої влади, іншим державним органом, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами,

державним реєстратором, суб'єктом державної реєстрації витягів та виписок із реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

Як наголошує Т. Буренко, адміністративна послуга є особливим видом державної послуги, яка ініціюється, виробляється та надається в середовищі органів державної влади і має монопольний характер. Категорія «адміністративна послуга» також вказує і на виконання цими органами регулюючої функції адміністративними методами – інструментами прямого впливу. Більшість таких послуг надається отримувачам переважно для задоволення в подальшому їхніх економічних інтересів. У такий спосіб держава регулює економічні взаємовідносини в суспільстві, віддаючи перевагу у вигляді надання певних нормативних документів тим учасникам ринку, які погоджуються виконувати спеціальні вимоги (ліцензії) або забезпечують відповідність вироблених товарів чи послуг певним умовам (сертифікати) тощо. Адміністративні послуги органів державної влади відрізняються від послуг у господарській системі. Вони не мають на меті отримання прибутку, а користування адміністративними послугами відбувається не в момент отримання індивідуального нормативного акта, а в момент реалізації прав або законних інтересів отримувачів послуг [7, с. 10-11].

Так Т. Буренко [4] та Є. Легеза [34] виділяють на ґрунті досліджених джерел основні періоди процесу формування системи надання адміністративних послуг органами державної влади в Україні: I період (1998–2006 рр.) – виникнення та запровадження в практичну діяльність органів державної влади концепції надання послуг громадянам; II період (2006–2008 рр.) – затвердження Кабінетом Міністрів України Концепції розвитку адміністративних послуг та їх впорядкування; III період (2008 р. – до сьогодні – (2011 р. Т. Буренко; 2017 р. Є. Легеза) – спрямування Кабінетом Міністрів України коштів від надання адміністративних послуг до Державного бюджету України та зменшення кількості таких послуг. Очевидно, що з прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року розпочався IV період, а із затвердженням Указом Президента України від 12 січня 2015 року Стратегії розвитку України «Україна-2020» - V період.

Окремо варто зупинитися на проблемі стандартизації адміністративних послуг. Новий тлумачний словник української мови слово «стандарт» трактує як норму, єдину типову форму організації, проведення, здійснення чогонебудь; шаблон, трафарет, штамп. На наш погляд, таке розуміння цього поняття робить його вузьким для позначення міри оцінювання та зразку адміністративної послуги, адже мова йде про процес, результат та можливість удосконалення.

При цьому до компонентів якості в європейських країнах зараховують: своєчасність надання послуги; обсяг послуги; доступність і зручність послуги (включаючи рівноправність доступу); наявність або безперервність послуги;

точність надання послуги; безпека послуги; належність або відповідність послуги.

У Законі України «Про стандартизацію» (2001 р.) під стандартом розуміється документ, що встановлює правила, інструкції або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, включаючи продукцію, процеси або послуги.

Проблематика оцінювання якості надання адміністративних послуг була і залишається актуальною з точки зору забезпечення ефективного задоволення потреб клієнтів та зростання іміджу органів влади. Даній проблематиці присвячено дослідження А. Вишневського, І. Драгана, А. Дубенка, А. Кірмача, В. Сороко, О. Рогожина, В. Тимощука, Ю. Шарова та ін. Загальні підходи щодо підвищення якості надання послуг шляхом запровадження системи управління якістю відповідно до стандарту ISO серії 9000 досліджували С. Ганоцька, П. Калита, М. Лахижа, Т. Маматова, О. Момот, Л. Прудіус, Н. Тарнавська та ін.

Стратегією реформування системи державної служби в Україні (2000 р.) передбачено регулярне вивчення думки громадськості щодо якості та ефективності роботи органів державної влади і відповідно – запровадження принципово нового типу взаємовідносин між громадянами і державними службовцями, в основі яких були б пріоритет прав і свобод людини, повага до особистості, висока культура спілкування та розробку критеріїв оцінки надання державних послуг фізичним і юридичним особам.

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (2006 р.) та методичних рекомендаціях з розроблення стандартів надання адміністративних послуг визначено такі стандарти: результативності, своєчасності, доступності, зручності, відкритості, поваги до особи, професійності. Того ж року прийнято Державну програму стандартизації на 2006-2010 роки, якою передбачено системні інституційні, організаційні та фінансово-економічні заходи.

Важливим є також зниження рівня адміністративних бар'єрів. На наш погляд, повчальним є досвід Республіки Казахстан, де проблема забезпечення зниження адміністративних бар'єрів виділена як окрема, підтримується владою та стала предметом дослідження вчених [31]. Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що проблематика зниження адміністративних бар'єрів має усвідомлюватися як важлива складова спільної діяльності органів влади та громадськості, спрямованої на створення сервісної держави, а також стати предметом спеціальних досліджень. Запропонована казахстанськими вченими методика оцінювання адміністративних бар'єрів може бути застосована як для проведення комплексних досліджень, так і для виявлення проблемних моментів при наданні послуг населенню у діяльності окремих органів влади. Важливо, що таке дослідження може бути проведене і силами їх працівників.

Основними причинами наявності адміністративних бар'єрів є нечіткість норм законодавства, неналежне фінансове та матеріальне

забезпечення діяльності органів влади та їх працівників, непрофесіоналізм працівників, бюрократизація, неналежна перевірка та відсутність контролю, формалізм, недодержання вимог політичної нейтральності тощо.

У період початку 2000-х років в Україні значна увага зверталася на можливість впровадження системи управління якістю в органах влади. З метою підвищення результативності та ефективності діяльності органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову від 11 травня 2006 року № 614 «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади». Відповідні програми було затверджено на обласному рівні. Значна методична та організаційна робота була проведена Держспоживстандартом України та Головдержслужбою України [41] МОТР Суттєво зріс інтерес до досвіду впровадження системи, що стимулювало наукові напрацювання. Зокрема, досвід впровадження системи у міськвиконкомі висвітлено в публікаціях С. Попова та В. Полтавець.

Вивчення зарубіжної практики свідчить про значний нагромаджений досвід, який можна і потрібно використовувати в Україні. У 2008 році нами було опубліковано монографію з аналізом зарубіжного досвіду, переважно польського [33], кілька статей та методичних матеріалів [26], зроблено висновки про необхідність враховувати специфіку органів влади та необхідність комплексного підходу (забезпечувати якісне керівництво, підготовку та стимулювання працівників, якісне сучасне обладнання тощо), вироблення ясних критеріїв оцінки роботи органів влади.

Для унормування оцінки якості надання адміністративних послуг в Україні запроваджено стандарт серії ISO 9000, який враховує вимоги клієнтів щодо якісного і вчасного задоволення їх потреб, що характеризує будь-яку демократичну, правову, соціально орієнтовану державу. Основними принципами управління якістю є: орієнтація на замовника; лідерство; залучення працівників; процесний підхід; системний підхід до управління; постійне поліпшення; прийняття рішень на підставі фактів; взаємовигідні відносини з постачальниками [68]. Оцінка процесів надання адміністративних послуг проводиться відповідно до стандартів ISO 9000-2001 і передбачає відповіді запитання стосовно кожного оцінюваного процесу, а саме: а) чи ідентифіковано і належним чином визначено процес? б) чи розподілено відповідальність? в) чи впроваджено та актуалізовано методики? г) чи процес ефективний для досягнення необхідних результатів? Сукупність відповідей на ці запитання може визначити результат оцінювання [13, с. 42].

Водночас, і громадська думка, і науковці стверджують про необхідність поглиблення роботи щодо удосконалення надання публічних послуг.

У Записці Національного інституту стратегічних досліджень (2017 року) розглянуто поточний стан та результати реформування системи надання адміністративних послуг в Україні [82]. Окреслено основні проблемні питання у цій сфері. Сформульовано пропозиції щодо завдань дальшого реформування системи надання адміністративних послуг.

Відзначено, що з часу затвердження концептуальних засад державної політики у сфері надання адміністративних послуг, було здійснено низку важливих кроків у напрямі реалізації ключових принципів та завдань розвитку цієї сфери. В Україні створено та функціонують 682 центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). Найбільша кількість центрів (464) утворено районними державними адміністраціями, найменша (28) – органами місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Виділено напрями удосконалення надання адміністративних послуг: запровадження інформаційних технологій у роботі ЦНАП; якість надання послуг ЦНАП (проведення постійного моніторингу та контролю за роботою ЦНАП, забезпечення зворотнього зв'язку із громадянами, які є споживачами адміністративних послуг; розробка та впровадження стандартів надання адміністративних послуг); проблеми взаємовідносин органів місцевого самоврядування та центральних органів виконавчої влади. На думку авторів Записки, Подальший розвиток відомчих мереж сервісних центрів дискредитує ключову ідею реформи системи надання адміністративних послуг – принцип «єдиного вікна». Зважаючи на це, пріоритетом бюджетного фінансування у 2018-2020 рр. має стати розширення мережі ЦНАП, а відомчі сервісні центри мають бути інтегровані до існуючої мережі ЦНАП, що дозволить підвищити рівень доступності адміністративних послуг для мешканців громад.

У дисертаційному дослідженні Є. Легези [34] обґрунтовано необхідність затвердження Концепції публічних послуг в Україні та запропоновано її проект. Запропоновано визначення публічних послуг як урегульованої публічно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення публічного інтересу з розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (*рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення тощо*), спрямовану на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків шляхом фінансування за рахунок публічних коштів; обґрунтовано доцільність системного розгляду послуг із виокремленням у системі публічних послуг елементів, що являють собою безпосередні види публічних послуг (адміністративні, муніципальні, соціальні, державні, житлово-комунальні тощо), зв'язків між ними (вертикальні – між різними видами публічних послуг; горизонтальні – в межах одного виду публічної послуги) та суб'єктів, які здійснюють надання публічних послуг.

Є. Легеза запропонував варіанти класифікаційного поділу публічних послуг із використанням різноманітних критеріїв: за процедурою, за суб'єктом-споживачем, за результатом видачі адміністративного акта, за характером питань, за розв'язанням яких звертаються особи до суб'єктів публічної адміністрації, за змістом та обсягом процедурних дій, за юридичними наслідками, за критерієм платності, за критерієм обов'язковості, за доступністю, за суб'єктом надання публічних послуг, за терміном надання, за правовою основою регламентації, за джерелом фінансування [34].

З'ясовано, що євроінтеграційні пріоритети державотворчих процесів в Україні, адаптація законодавства України до права Європейського Союзу визначають потребу ґрунтовного розкриття європейських правових стандартів надання публічних послуг та імплементації їх у вітчизняну нормотворчість та правозастосування. Обґрунтовано доцільність імплементації правових стандартів стосовно уніфікації процедури надання публічних послуг, монополізації надання публічних послуг лише суб'єктами спеціальної компетентності, адміністративної та судової моделі оскарження рішень, дій (бездіяльності) суб'єктів публічної адміністрації щодо публічних послуг.

У цьому та інших дослідженнях українських вчених пропонується внесення змін та доповнень до положень чинного законодавства, зокрема, Законів України «Про звернення громадян», «Про електронний цифровий підпис», «Про місцеве самоврядування в Україні», Кодексу адміністративного судочинства України, Кодексу України про адміністративні правопорушення тощо та активізація підзаконної нормотворчості.

Л. Прудіус [68; 69] вказує на прогалини у правовому регулюванні адміністративних послуг органів виконавчої влади та суперечливість практики їх упорядкування. Наголошується на важливості вдосконалення оцінки якості цих послуг як необхідної складової діяльності держави із забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян. Відзначено необхідність удосконалення управління якістю професійного навчання держаних службовців в Україні.

Додаткової уваги потребує удосконалення законодавства щодо надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Україні. Аналіз цієї проблеми провела С. Клімова [20], яка пропонує необхідністю максимально децентралізувати надання адміністративних послуг, уточнивши повноваження органів місцевого самоврядування щодо надання адміністративних послуг (внести зміни до Закону про місцеве самоврядування, змінивши делеговані повноваження на самоврядні повноваження); запровадивши прогресивну систему фінансування ЦНАПів (надати можливість органам місцевого самоврядування самостійно визначати відсоток плати за надання інших адміністративних послуг); актами Кабінету Міністрів України забезпечити реалізацію політики децентралізації повноважень і утворення інтегрованих офісів (ЦНАП); забезпечити поширення дистанційного надання адміністративних послуг за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; запровадити електронний документообіг між ЦНАП та суб'єктами надання адміністративних послуг.

Я. Михайлюк [40] пропонує за результатами порівняльно-правового дослідження запровадження в Україні інституту Уповноваженого Верховної Ради України з питань надання адміністративних послуг, що сприятиме підвищенню ефективності оскарження в разі порушення прав, свобод і законних інтересів громадян суб'єктами надання адміністративних послуг та обґрунтовує необхідність закріплення специфіки правового регулювання адміністративних процедур, пов'язаних з наданням адміністративних послуг,

в окремому розділі Адміністративно-процедурного кодексу України як загального кодифікованого нормативно-правового акта щодо регулювання адміністративно-процедурних правовідносин.

Необхідно також внести зміни у веденні Єдиного державного порталу адміністративних послуг, зокрема, щодо забезпечення надання транскордонних адміністративних послуг для іноземців, удосконалення критеріїв пошуку необхідних послуг, створення сервісу захисту прав споживачів адміністративних послуг тощо.

Потребує вдосконалення інформування громадян з приводу переліку необхідних документів, кількості примірників, порядку їх засвідчення, оплати послуг тощо

Є необхідність вдосконалення роботи Єдиного державного порталу адміністративних послуг, створення мобільних центрів надання адміністративних послуг, посилити кадровий склад таких центрів.

Пропонується також впровадження посади омбудсмана у сфері надання адміністративних послуг та прийняття відповідного Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з питань надання адміністративних послуг».

Більшість дослідників позитивно оцінюють роботу ЦНАПів та пов'язують удосконалення надання адміністративних послуг з розширенням їх мережі та зростанням ефективності діяльності [2; 78].

Мова має йти про формування нового державного механізму, який повинен забезпечити можливість якісного врядування. Доцільно сконцентрувати зусилля на усуненні причин та умов, що сприяють порушенню законності діяльності публічної адміністрації. Вкрай важливим є належне кадрове забезпечення органів влади, що передбачає зростання мотивації до якісної праці, а відтак – проведення якісного відбору та підвищення професійних і моральних вимог.

Необхідним є проведення значної роботи по скороченню дозвільних функцій держави, упорядкуванню системи надання адміністративних послуг, встановлення стандартів послуг, впровадження нових форм та методів роботи, пов'язаних, насамперед, з можливостями інформаційних технологій тощо.

5.6. Адаптація зарубіжного досвіду публічної служби до українських реалій

Входження України до світового співтовариства, перехід від індустріальної до постіндустріальної та інформаційної суспільної формації передбачають урахування основних векторів розвитку сучасних держав, впровадження нових інституційних форм та інноваційних технологій, необхідних для реалізації актуальних завдань.

Особливість посткомуністичних трансформацій полягає в тому, що вони відбуваються у період глобалізації, яку неможливо однозначно,