

Тема 6

Публічні послуги в системі публічного адміністрування

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 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 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.

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 навко-лишнього природного середовища України і відповідних урядо-вих 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 насам-перед назвати засади, визначені ст. 19 Конституції України, а саме: "ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством". Зроблено і пряме посилення 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 абзаці 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 поряд-ок 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 правона та 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 по-слуг, 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 домінанти 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 автоматично-го 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 державно-го 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. 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,

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 послуг, 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;
- наслідок безпосередньої взаємодії між постачальником та споживачем і внутрішньої діяльності постачальника для задоволення потреб споживача;
- будь-яку закупівлю, крім товарів та робіт, включаючи підготовку спеціалістів, забезпечення транспортом і зв'язком, освоєння технологій, наукові дослідження, медичне та побутове обслуговування;
- результат трудової діяльності, що відображається у корисному ефекті, особливій споживчій вартості;
- 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.

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.

Податкове законодавство розглядає державні по-слуги 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.

5. Одна з перших в Україні спроб дати науково обґрунтовані визначення та класифікацію послуг, що надають владні інститути, зроблена авторами цієї роботи (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.). 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 госп-розрахункові установи або підприємства (фірми) - особа споживача).

Центром політико-правових реформ у запропоновано такі визначення:

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

- муніципальні послуги (у Великобританії їх називають "гро-мадськими послугами"), що надаються органами місцевого само-врядування (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 передуює 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.

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. Так, належність послуги до адміністративної відповідно до Концепції 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 законо-давства у сфері надання державних послуг, можна вважати питан-ня 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 резуль-татів виконання функцій державних органів, за допомогою яких останні виконують зобов'язання держави перед громадянами - за-безпечують реалізацію їхніх прав і обов'язків [2].

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

Натомість адміністративна послуга розглядається як резуль-тат роботи виконавчого механізму державного органу чи його апа-рату із забезпечення інтересів і свобод фізичних та юридичних осіб на їхнє звернення в контексті законодавчо визначених поряд-ків 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 по-треб 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 ускладнених життєвих обставинах. Такий зміст, що вкладається у надання послуг, підтверджують 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 трансферти 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 загально-го державного і муніципального управління, включаючи неко-мерційні 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-

лежновід 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 загально-державні, наприклад у столичних регіонах, де наявні відповідні можливості (перш за все фінансові).

На нашудумку, в умовах українських реалій до кола загально-державних неринкових послуг, крім зовнішніх (оборони, держбез-пеки, 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 відповідала б 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 окремих видів 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 відрізняти *типи* державних і муніципальних послуг від їх *видів* за споживчими якостями (змістом). Типологізувати державні послуги доцільно за способом надання (центральною владою, 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, корпоративне), способом оплати послуг з боку кінцевого споживача (платні, у тому числі в кредит, частково платні, безкоштовні бюджетні, корпоративні або благодійні, страхові). Отже, основою 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 вищевизначені 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 нада-них 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, се-зонний грип...

- Подорожування і транспорт: паспорти, знижки на автобусні подорожі, безпечний проїзд у таксі...

- Дозвілля: зелені простори, музеї і галереї, їзда на велоси-педі, 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, декрет-на 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, мікрокредит, урядова допомога.
- Експорт: розробка експортного плану, ідентифікація рин-ку, 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, маланецільовий, 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).

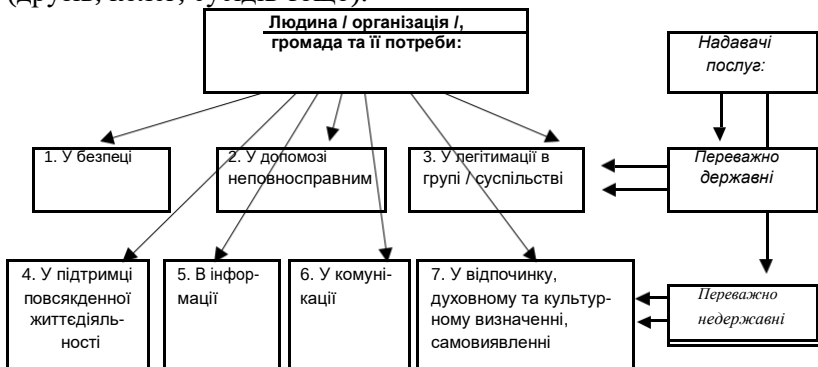


Рис. 4.1. Суб'єкти - споживачі послуг та їхні основні потреби

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 людини, або її низьке матеріальне забезпечення ставлять під загрозу задоволення її потреб: виникає ризик незадоволення потре-

б. Види 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. Допомоги неповносправним (людям з особливими потребами), дітям	3. Легітимації в групі чи суспільстві	3. Підтримці повсякденної життєдіяльності	4. Інформації	5. Комунікації
	Захист (контроль за діяльністю в інтересах захисту)	Соціальний захист	Легітимація (реєстрація, ліцензування)	Виробництво, постачання, забезпечення:	Інформування	Комунікація
	• життя	• дітей, материнства	• змін громадянського стану	• медичне • промислове	• збереження інформації • накопичення інформації	• зв'язок, телекомунікації
	• власності	• літніх людей	• змін стану об'єктів / суб'єктів	• комунальне • побутове	• навчання, освіта	• транспорт
	• інтелектуальної власності	• людей з особливими потребами	• утворення громад, НДО, організацій	• торговельне • харчування (громадське)	• консультування	• ЗМІ
	• доквітля	• 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 безпечне для життєдіяльності довкілля, безпечне соціальне середовище для себе і сім'ї. Переважно таку захищеність забезпечує робота державних організацій, але людина може укладати 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 конкурент-не середовище; захищеність власності та інтелектуальної власності; безпечне 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, книговидавання, 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 самопомогі 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:							
	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 активів 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,	2. Стандартизація, метрологія, сертифікація	2. Транспорт: автодорожній, залізничний, авіа, міський	2. Туризм, фізична культура і спорт
Сфери	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. Консульсько-реєстраційні служби МЗС	4. Торгівля, громадське харчування	4. Кваліфікаційні комісії (БАК, 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;
- установлення 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 стосов-

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 (стандарти 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, недопускається 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 до-даткові 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 послуги", 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 тільки зі змісту (характеру) послуг, доцільність запровадження яких має бути відпо-відним 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 Інтер-нет-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 по-слуг 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. XX 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 основою 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 Головердержслужба (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 гос-подарському суді України.

Принципи загального управління якістю (TQM) сформува-лись 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 виконуватися 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.

І 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 чин-ник - 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.

