

Столар В.М.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ДЕЯКІ АСПЕКТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

У статті досліджено нормативно-правові документи, що регулюють відносини у сфері надання державних послуг у нашій державі. Розкрито основоположне значення нормативно-правової бази як важливого фактору, що сприяє підвищенню якості державних послуг. Здійснено спробу визначити основні проблеми, окреслені деякі напрями реформування нормативно-правового забезпечення державних послуг.

Ключові слова: державні послуги, адміністративні послуги, публічні послуги, державне управління, нормативно-правова база.

Постановка проблеми. Державні послуги – це система відносин між державою (органами влади, державними установами, організаціями, підприємствами) та суспільством, в результаті яких у межах виконання своїх завдань і реалізації своїх функцій держава забезпечує задоволення потреб суспільства. Відомо, що світова практика регулювання системи державних послуг (її формування та вдосконалення) ґрунтується насамперед на розробці відповідної законодавчої бази. Первинність правотворчих процедур забезпечує визначення загальних засад діяльності державних органів щодо надання послуг населенню, в тому числі стандартів якості їх надання. Чітке і зрозуміле законодавче визначення порядку надання державних послуг, вважаємо, є одним із ключових принципів ефективної роботи всього механізму державного управління. Названий принцип, який знайшов закріплення в зарубіжному досвіді, змушує звернути увагу на аналіз нормативного забезпечення системи державних послуг в Україні. Адже в нашій державі залишається актуальним завдання підвищення ефективності державного управління, зокрема, шляхом удосконалення механізму надання державних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Широке коло вітчизняних науковців здійснили аналіз нормативної бази надання державних послуг в Україні. Теоретично цю проблему у своїх наукових розробках піднімали С. Дембіцька, О. Сосновик, В. Циндря, Є. Легеза, І. Ковбас, О. Іващенко, О. Костін, Л. Приймак, О. Шемякін, Ю. Шиндель, І. Сорокіна, В. Петьовка, К. Химичук.

Проте в нашій державі, з огляду на реформаційні процеси, відбуваються суттєві зміни в пра-

вовому регулюванні державних послуг, зокрема, були прийняті та ратифіковані ряд нормативних актів (Закон України «Про державну службу» від 2015 р., Угода про асоціацію з ЄС), визначені концептуальні вектори розвитку українського суспільства та напрями державної політики (Стратегія розвитку – 2020). Жваві зміни у практичному державотворенні постійно потребують подальших теоретичних обґрунтувань. Тому, не применшуючи теоретичної та практичної цінності існуючих досліджень, відзначимо, що сучасна теорія державного управління потребує наступних глибинних наукових пошуків особливостей нормативної бази надання державних послуг у сучасній Україні.

Постановка завдання. Метою статті є виявлення особливостей нормативно-правового забезпечення надання державних послуг в Україні шляхом аналізу існуючої нормативно-правової бази, виявлення основних здобутків та можливих напрямів удосконалення в роботі вітчизняних законотворців.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз нормативної бази надання державних послуг закономірно розпочати з Основного закону держави. Попри те, що в Конституції України відсутнє безпосереднє використання терміну «державні послуги», документ все ж містить ряд послідовних, що окреслюють дану сферу.

В. Сороко аналізує ряд відповідних статей і робить висновок про наявність ознак, достатніх для спрямування державних органів в їхній діяльності щодо надання послуг, а також принципів, які гарантують їх отримання, насамперед громадянами [2, с. 5–7].

Наприклад, ст. 1, яка визначає Україну як демократичну, правову та соціальну державу, тим самим закладає зміст державних послуг, які є продуктом реалізації державних завдань і функцій. Взаємодія державних органів та громадян у процесі надання послуг повинна також ґрунтуватися на принципах демократії, права та соціальної справедливості.

Інша стаття Конституції, яка розмежовує державну владу на три гілки (ст. 6), відповідно, передбачає можливість надання послуг установами законодавчих, виконавчих та судових органів влади. До того ж сам процес надання послуги повинен включати нормативну складову частину, механізм виконання та можливість судового захисту.

Конституція України визначає важливу ідею переходу від пануючої в минулому ідеології домінування держави, державних інтересів над індивідуальними до ідеології служіння державі людині, гарантування, забезпечення і захисту державою основних прав і свобод людини. Отже, сама концепція держави означає її як інститут служіння громадянину, зокрема, у формі надання державних послуг.

Таким чином, Конституцію України можемо розглядати як важливу нормативну платформу, на якій ґрунтуються численні законодавчі акти, що регулюють відносини у сфері державних послуг.

Одним із перших нормативних актів, який використав термін «державні послуги», став Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств» 1994 р. Під цим поняттям розумілися будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких регулюється законодавством, та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами й організаціями, що фінансуються відповідними бюджетами.

Важливою особливістю нормативно-правової бази є те, що основна увага вітчизняних законотворців спрямована на вдосконалення саме адміністративних послуг, що було відображено в розпочатій у 1998 р. адміністративній реформі, в межах якої в тому числі було взято курс на покращення державних послуг. Однак відсутність чітких дефініцій дозволило вільно в нормативному полі використовувати поняття державних, публічних, адміністративних, управлінських послуг, які змістовно можуть суперечити одна одній. Подібне узагальнення спостерігаємо також і в Методиці підготовки інформації про державні послуги

Головного управління державної служби, яке пропонує розглядати термін «державні послуги» як консолідуючий, що об'єднує поняття «управлінська» й «адміністративна послуга». Ними названо «дії державних органів стосовно реалізації функцій і завдань держави, визначених Конституцією України, іншими законодавчими актами».

Закон України «Про соціальні послуги», який був прийнятий у 2003 р., закріпив визначення соціальних послуг. Ними вважався «комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих умовах і потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя».

Наступним нормативним актом, який мав за мету регулювати відносини у сфері державних послуг, стала Концепція розвитку системи адміністративних послуг 2006 р. У документі насамперед надається визначення публічних послуг («послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні»). Як бачимо, цим терміном було інтегровано державні, муніципальні та адміністративні послуги. Під останніми як складниками державних і муніципальних послуг розуміється 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 ресстрації тощо).

Окрім іншого, в Концепції викладені принципи надання адміністративних послуг (доступність, дотримання стандартів, відповідність розміру плати за послуги економічно обґрунтованим витратам, відкритість) та названі критерії оцінювання якості надання послуг.

Деякі положення Концепції розвитку системи адміністративних послуг були продовжені в наступних законопроектах: «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів адміністративних послуг» 2007 р., «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення собівартості платних адміністративних послуг» 2007 р. Зауважимо, що Методичні рекомендації стосувалися лише адміністративних послуг, при цьому не визначалися переліки таких

послуг, а отже, чітко не визначені суб'єкти, до яких застосовувалися стандарти надання послуг та накладалася відповідальність за неналежне їх виконання.

Нормативне врегулювання відносин у сфері державних послуг тісно пов'язане із системою державної служби. Зокрема, Програма розвитку державної служби на 2005–2010 рр. закріпила необхідність «визначити та запровадити стандарти професійної діяльності державних службовців на засадах стратегічного планування діяльності державних органів з орієнтацією на надання державних послуг».

У IV розділі Програми, присвяченому питанням підвищення ефективності виконання державною службою завдань і функцій держави, перелічені відповідні заходи, що мають бути проведені у сфері державних послуг:

- визначення груп споживачів послуг і складання переліків послуг, які їм надаються;
- установлення порядку і регламенту надання послуг, визначення критеріїв оцінки їхньої якості, міри відповідальності державних службовців;
- заохочення державних службовців за досягнення ними високих результатів у роботі;
- вивчення доцільності передачі права надання окремих послуг бюджетним установам та організаціям.

У 2009 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову «Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг». Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг визначав такими ті державні послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями в порядку виконання ними делегованих державою, згідно з нормативно-правовими актами, повноважень. Вітчизняні науковці негативно оцінили цю постанову в тому відношенні, що вона виключила можливість надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг, а діяльність із видачі дозволів на розміщення об'єктів торгівлі, прийняття в експлуатацію будівель, видачі ордерів на житлові приміщення та багато інших послуг органів місцевого самоврядування, які відповідають ознакам адміністративних послуг, перестали вважатися такими [4].

У наступному році Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг був частково відредагований, зокрема, в питаннях розміру оплати за надання послуг, інформаційного забезпечення, а також було актуалізовано процес організації системи «єдиного вікна».

Іншим напрямом реформування сфери державних послуг стала їх регламентація. 3 грудня 2011 р. чинною стала Постанова «Про Реєстр адміністративних послуг», яка уповноважила ведення Реєстру адміністративних послуг Міністерство економічного розвитку і торгівлі, а також рекомендувала органам місцевого самоврядування подавати інформацію про послуги, які вони надають для ведення реєстру.

Пізніше, у 2014 р., Розпорядженням Кабінету Міністрів № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» було здійснено спробу врегулювати перелік базових послуг, що мають надаватися ЦНАП (послуги Державної міграційної служби, Державної реєстраційної служби та Державного агентства із земельних питань).

У 2012 р. прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги» було взято курс на реформування сфери державних послуг. Нормативно було дано визначення поняттю «адміністративна послуга», встановлено обов'язковість належного інформування отримувачів адміністративних послуг, запроваджено інформаційні та технологічні картки з метою регулювання процедури та термінів надання адміністративних послуг. Вітчизняні дослідники певні положення називають основними перевагами Закону «Про адміністративні послуги», а саме:

- впровадження ідеології служіння держави громадянам, забезпечення реалізації прав громадян та суб'єктів господарювання через надання адміністративних послуг;
- заохочення органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій до утворення центрів надання адміністративних послуг, що має створити зручніші та доступніші умови спілкування громадян із владою;
- законодавча заборона вимагання документів та інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг, або яку вони можуть отримати самостійно;
- упорядкування внутрішніх процедур надання адміністративної послуги (через запровадження технологічних карток послуг) та надання зручної інформації для споживачів послуг (через установлення обов'язок широкого інформування та запровадження інформаційних карток послуг);
- введення поняття «адміністративний збір» як єдиної плати за адміністративну послугу (на заміну «державного мита», реєстраційних зборів, ліцензійних зборів тощо);

– заборона надання інших платних послуг, крім адміністративних (ксерокопіювання, консультування тощо), суб'єктами надання адміністративних послуг [3, с. 20–21].

Хоча, окрім переваг, закон має і ряд недопрацювань, на які також указують науковці:

– адміністративна послуга за визначенням є «результатом здійснення повноважень», а не «результатом процесів» (як, наприклад у настановах ISO IWA 4), що ускладнює впровадження процесного підходу, особливо в частині вимірювання результативності процесів;

– відсутнє посилання на необхідність розробки стандартів адміністративних послуг національного рівня, якими встановлюються єдині мінімальні вимоги до якості послуг (адже інформаційні та технологічні картки адміністративних послуг такого нормативного навантаження не несуть);

– технологічні та інформаційні картки не містять розділів щодо критеріїв оцінювання якості адміністративних послуг та відповідних «точок контролю» з боку клієнтів;

– відсутні положення щодо організації процесів контролювання якості, зокрема, здійснення громадського моніторингу надання адміністративних послуг [5, с. 26–27].

Певні недоліки мала і Концепція Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 р. Метою Програми було створення доступних і зручних умов для реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, підвищення якості надання адміністративних послуг шляхом здійснення заходів зі створення та функціонування системи електронної міжвідомчої взаємодії державних органів, Єдиного державного порталу адміністративних послуг, цілодобової Урядової телефонної довідки про адміністративні послуги.

Вважаємо, що особливе значення має Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була прийнята у 2014 р. Якщо більшість нормативних актів регулюють переважно відносини у сфері адміністративних послуг, то названий документ стосується ширшої сфери застосування. Концепція визначає напрямки вдосконалення системи надання послуг органами місцевого самоврядування, вказує на необхідність забезпечення доступності та якості публічних послуг відповідно до державних стандартів з урахуванням потреби забезпечення.

У зв'язку з цим погоджуємося з думкою А. Капуловського, що якщо законодавчу базу, яка проголошує широкі громадянські права та їх захист, можливо створити порівняно швидко, спираючись на зібрані вітчизняні, зарубіжні й міжнародні нормативні матеріали, то елементи механізму реалізації громадянських прав і виконання обов'язків формуються лише за досить тривалі строки копійної роботи наукової, правотворчої, просвітницької, правозастосовної, організаційної [1, с. 246].

Погоджуємося з думкою В. Сороко про те, що відсутність належної правової бази є однією з головних проблем підвищення ефективності діяльності держави в інтересах громадян. Українському законодавству бракує інституційно-правового забезпечення сфери державних послуг взагалі, існують прогалини в регулюванні надання послуг окремими органами державної влади. Зокрема, українське законодавство регулює сферу послуг кількома нормативно-правовими актами, проте не дає повного загального переліку державних послуг, які надаються громадянам України, не містить загального визначення державних послуг; відсутня концепція державних послуг та державне регулювання послуг.

Висновки. Таким чином, навіть побіжний огляд законотворчої діяльності у сфері державної служби показав, що вона є достатньо несистемною і в більшості випадків лише фрагментарно дає відповіді на нагальні питання вдосконалення відносин між громадянами і державою. Вважаємо, що насамперед необхідно системно підходити до нормативного забезпечення реформ у сфері державних послуг.

Однією з фундаментальних проблем нормативно-правового забезпечення державних послуг в Україні, вважаємо, є відсутність нормативного визначення самого поняття державних послуг, окреслення їхніх стандартів та офіційного переліку. Названа обставина призводить також до того, що більшість організаційно-правових заходів щодо підвищення якості стосуються лише адміністративних послуг.

З огляду окреслених проблем передусім бачимо необхідність у виробленні комплексної правової платформи розвитку різноманітних можливостей надання державних послуг, яка б включала три взаємопов'язані вектори реформ: по-перше, визначення права людини на державні послуги, по-друге, дієвий механізм його реалізації, по-третє, можливість оскарження порушеного права.

Список літератури:

1. Капуловський А.В. Нормативно-правові засади надання адміністративних послуг: їх еволюція та сучасний стан. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 2. С. 246–254.
2. Сороко В.М. Діяльність публічної адміністрації з надання послуг українському суспільству: монографія; за ред. Ю.А. Привалова. Київ, 2007. 180 с.
3. Тимошук В. Адміністративні послуги: посібник. Київ, 2012. 104 с.
4. Тимченко Л. Публічні послуги в Україні: розвиток нормативно-правового забезпечення. *Державне управління та місцеве самоврядування: тези X Міжнарод. Конгресу (26 березня 2010 р.)*. Харків, 2010. С. 140–144.
5. Шаров Ю.П., Маматова Т.В. Міжнародні практики громадського моніторингу надання публічних послуг. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 2. С. 69–76.

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ**

В статье исследуются нормативно-правовые документы, регулирующие отношения в сфере предоставления государственных услуг в нашей стране. Раскрыто основополагающее значение нормативно-правовой базы как важного фактора, способствующего повышению качества государственных услуг. Предпринята попытка определить основные проблемы, намечены некоторые направления реформирования нормативно-правового обеспечения государственных услуг.

Ключевые слова: государственные услуги, административные услуги, публичные услуги, государственное управление, нормативно-правовая база.

**SOME ASPECTS OF THE REGULATORY ENFORCEABILITY
OF PUBLIC SERVICE DELIVERY IN UKRAINE**

This article describes the regulatory acts which govern relationships in public service delivery area in our country. It shows a fundamental role of the regulatory base as an important factor which provides increasing of the public service quality. The author tries to define the main problems and outline the ways of reforming of the regulatory enforceability of public service.

Key words: public service, administrative service, state governance, regulatory base.