

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

ПЕТРИК ЮЛІЯ МИКОЛАЇВНА

**ЕФЕКТИВНІСТЬ НАДАВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ НА
СУЧАСНОМУ ЕТАПІ**

Спеціальність: 074 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Сьогодні сфера послуг – це одна з найперспективніших та необхідніших галузей публічного управління, яка до того ж швидко розвивається. Зміна пріоритетів у правовідносинах держави та особи потребує змістовної переоцінки характеру взаємовідносин між органами публічної влади і приватними (фізичними і юридичними) особами.

Сучасний стан надання публічних послуг в Україні характеризується багатьма недоліками та проблемами, незважаючи на те, що держава повинна гарантувати кожному споживачеві право на неупереджене та справедливе вирішення його справи протягом розумного строку. Однією з гострих проблем є недостатнє наукове осмислення та практичне впорядкування наявної сукупності публічних послуг. На сьогодні цілі розвитку нашої держави передбачають створення надійних інституцій і організацій для забезпечення якісного надання публічних послуг. Це є неодмінною умовою формування соціально орієнтованого ринку та неухильного зростання добробуту громадян. При цьому враховуючи європейську спрямованість розвитку нашої країни, її розбудова не повинна базуватися лише на обговоренні проблем. Цей процес вимагає внесення радикальних змін у правове поле, де пріоритетом має ставати саме людина, її права та свободи. У цьому контексті важливим стає зворотний зв'язок – думки, реакції, оцінки громадян щодо сутності змін та, особливо, їх результативності.

Вищенаведене розкриває актуальність обраної теми та визначає його цільову спрямованість.

Стан наукової розробки теми. Питанням надання публічних послуг населенню присвячено немало праць вітчизняних й іноземних вчених та фахівців. Безпосередньо сутність публічних послуг вивчали Ю.Ю. Абраменко, В.Б. Авер'янов, І.В. Венедіктова, А.І. Горанін, О.І. Григораш, А.О. Іванов, Л.А. Мицкевич, А.В. Нестеров. Питання правового регулювання публічних послуг як правової категорії перебувають у центрі уваги таких науковців, як:

В.Д. Бакуменко, І.П. Голосніченко, О.А. Загоруля, С.А. Кирсанов, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, А.Т. Ошурков, А.М. Сергеєнко, Н.С. Темненко, Н.Р. Нижник. Окремі наукові та практичні аспекти щодо підвищення якості надання публічних послуг вже знайшли відображення у працях К.К. Афанасьєва, О.С. Балана, І.І. Бригілевича, О.І. Васильєвої, Н.С. Грабар, Т.В. Джиги, Н.А. Добрянської, І.О. Дробота, А.В. Ємеця, Н.І. Калинець, А.В. Кірмач, П.М. Петровського, В.П. Тимощук та ін. Усі згадані науковці наголошують на важливості розбудови в Україні ефективної системи надання публічних. Але, не дивлячись на наукові здобутки з даної тематики питання ефективності надання публічних послуг потребує подальшого вивчення у напрямку визначення критеріїв якості їх надання з урахуванням сучасних реформ.

Метою дослідження є окреслити ефективність надання публічних послуг в Україні на сучасному етапі.

Зазначена вище мета досягається постановкою таких **завдань**:

- розглянути теоретико-правові засади інституту публічних послуг;
- зробити класифікацію публічних послуг та надати їх характеристику;
- систематизувати стандарти й основні критерії якості надання публічних послуг;
- узагальнити світовий досвід надання публічних послуг державними і самоврядними органами влади та визначити шляхи його імплементації у законодавство України;
- сформулювати напрями підвищення якості надання публічних послуг;
- проаналізувати громадський моніторинг якості роботи установ, які надають публічні послуги (на прикладі центрів надання адміністративних послуг).

Об'єктом роботи є суспільні відносини, пов'язані з наданням публічних послуг.

Предметом роботи є ефективність надання публічних послуг в Україні на сучасному етапі.

Методи дослідження. Методологічне підґрунтя даної роботи складає сукупність загальнонаукових і спеціальних методів дослідження. Зокрема, формально-логічний метод використовувався при визначенні основних понять дослідження. На основі сукупності порівняльно-правового, статистично-порівняльного і системно-функціонального методів охарактеризовано надання публічних послуг в Україні на сучасному етапі. Застосування причинно-наслідкового аналізу та методу прогнозування дало можливість виявити проблеми надання публічних послуг та запропонувати напрями підвищення якості їх надання. Використання системно-аналітичного методу дало змогу охарактеризувати громадський моніторинг якості роботи установ, які надають публічні послуги (на прикладі центрів надання адміністративних послуг). На основі абстрагування, логічного і діалектичного методів зроблено висновки проведеного дослідження.

Наукова новизна дослідження. Магістерська робота є самостійною науковою працею в галузі публічного управління, в якому автором отримано науково-обґрунтовані результати, що розкривають теоретико-практичні засади ефективності надання публічних послуг в Україні на сучасному етапі. Основні положення магістерської роботи, що визначають її наукову новизну, полягають: в узагальненні науково-практичних підходів до трактування поняття «публічна послуга» та класифікації таких послуг; у визначенні ролі законодавчо закріплених уніфікованих стандартів та основних критерії якості надання публічних послуг; у формулюванні напрямів підвищення якості надання публічних послуг в сучасних умовах; в аналізі громадського моніторингу якості роботи установ, які надають публічні послуги (на прикладі центрів надання адміністративних послуг).

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що на основі аналізу нормативно-правової бази і здобутків вітчизняної політико-управлінської думки, в магістерській роботі визначено проблеми надання

публічних послуг населенню на сучасному етапі та запропоновано комплекс напрямів, методів і засобів для забезпечення ефективності та підвищення якості надання таких послуг в Україні.

Безпосередньо окремі результати дослідження використанні в роботі Управління інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю Миколаївської обласної державної адміністрації, у підготовці матеріалів щодо розробки напрямів підвищення якості надання публічних послуг у цьому управлінні (довідка про впровадження № ____ від _____ р.).

Структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та одного додатку. Загальний обсяг роботи складає 108 сторінок, основного тексту – 93 сторінки. Список використаних джерел налічує 119 найменувань. Робота містить 4 рисунки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність обраної теми і стан розробленості питання; визначено мету, завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; відзначено наукову новизну та практичну цінність одержаних результатів магістерської роботи; зазначено структуру та обсяги роботи.

У **першому розділі** *«Теоретико-правові засади інституту публічних послуг»* розглянуто теоретико-правові засади інституту публічних послуг.

У **підрозділі 1.1.** *«Нормативно-правове забезпечення надання публічних послуг»* встановлено, що чинне законодавство України щодо публічних послуг базується на нормативно-правових актах, до яких відносяться Конституція України, закони України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, локальні правові акти. З'ясовано, що питання надання публічних послуг в нашій державі так досі і не отримало правового закріплення, хоча в деяких нормативних актах міститься різне визначення

поняття «публічна послуга». Запропоновано виправити таку ситуацію шляхом прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, а також єдиного загального закону «Про публічні послуги» та окремого закону «Про стандарти надання публічних послуг в Україні», що буде в цілому сприяти розвитку цього інституту та підвищенню якості надання публічних послуг населенню в Україні.

У підрозділі 1.2. «Публічна послуга у категоріальному апараті науки державного управління» наведено різні визначення поняття «публічні послуги», що свідчить про різноманітність поглядів науковців щодо розуміння цієї категорії. Зроблено висновок, що поняття «публічні послуги» є узагальнюючим терміном для існуючих видів послуг передбачених чинним законодавством, які можуть надаватися публічними органами влади та різними підприємствами, установами й організаціями на платній і безоплатній основі, що спрямовані на задоволення потреб і запитів громадян, юридичних осіб та організацій для реалізації їх прав, свобод і законних інтересів.

У підрозділ 1.3. «Ознаки публічних послуг» перераховано різні ознаки публічних послуг та встановлено, що для таких послуг характерним є публічний характер, висока суспільна значущість, відповідальність і встановлення гарантій їх надання, публічно-владне спрямування, урегульованість нормами публічного права, надання публічним суб'єктом.

У другому розділі «Надання публічних послуг в Україні на сучасному етапі» проаналізовано надання публічних послуг в Україні на сучасному етапі.

У підрозділі 2.1. «Класифікація публічних послуг та їх характеристика» зроблено класифікацію публічних послуг та надано їх характеристику. Враховуючи багатогранну природу публічних послуг узагальнено, що їх можна класифікувати за юридичними наслідками (юридичні; фактичні дії); суб'єктом-споживачем (послуги для громадян (видача особистих документів, здійснення реєстраційних дій, надання права

користування публічними бібліотеками, освітні послуги тощо); послуги для підприємців та юридичних осіб (реєстрація компаній, видача ліцензій, дозволів, консультації з питань оподаткування та інше); послуги інформаційного характеру, які надаються органами державної влади та місцевого самоврядування тощо); в залежності від суб'єкта, що надає публічні послуги та сфери їх надання (державні, соціальні, муніципальні, управлінські, адміністративні послуги).

У підрозділі 2.2. «Стандарти й основні критерії якості надання публічних послуг» систематизовано стандарти й основні критерії якості надання публічних послуг. Встановлено, що на сьогодні в Україні не існує чітко визначених стандартів і критеріїв якості надання публічних послуг, внаслідок чого виникає недостатня ефективність діяльності органів публічної влади та низький рівень якості наданих публічних послуг населенню. Узагальнено, що відповідне наукове обґрунтування та нормативно-правове їх закріплення сприятиме підвищенню рівня якості наданих публічних послуг та ефективності роботи органів публічної влади, що такі послуги надають.

У підрозділі 2.3. «Світовий досвід надання публічних послуг державними і самоврядними органами влади та шляхи його імплементації у законодавство України» узагальнено світовий досвід надання публічних послуг державними і самоврядними органами влади та визначено шляхи його імплементації у законодавство України. Вказано, що впровадження іноземного досвіду щодо окремих аспектів надання публічних послуг повинно обов'язково враховувати особливості культури і менталітету та суспільних відносин, які склались в Україні, потреби населення, соціально-економічний рівень розвитку країни тощо, з метою недопущення негативного результату такої імплементації, а також до можливих колізій в нормативно-правових актах України.

У третьому розділі «Удосконалення системи надання публічних послуг в Україні» обґрунтовано удосконалення системи надання публічних послуг в Україні.

У підрозділі 3.1. «Напрями підвищення якості надання публічних послуг» сформульовано напрями підвищення якості надання публічних послуг. Виявлено цілий ряд проблем у сфері надання публічних послуг в Україні, що спричинено недосконалістю вітчизняної нормативно-правової бази, важкодоступністю послуг, непрофесіоналізмом осіб, які надають публічні послуги, використання застарілих методів і засобів у процесі надання таких послуг, значний рівень корупції в органах публічної влади тощо. Запропоновано, з метою удосконалення системи надання публічних послуг та підвищення рівня якості їх надання, здійснити цілий комплекс сучасних заходів починаючи із внесенням відповідних змін у вітчизняну нормативно-правову базу та закінчуючи підвищенням рівня суспільної свідомості й активності.

У підрозділі 3.2. «Громадський моніторинг якості роботи установ, які надають публічні послуги (на прикладі центрів надання адміністративних послуг)» проаналізовано громадський моніторинг якості роботи установ, які надають публічні послуги (на прикладі центрів надання адміністративних послуг). Встановлено, що система громадського моніторингу й оцінки ефективності надання публічних послуг, звісно за умов їх успішного впровадження, має усі шанси стати базою для систематичного вдосконалення механізму надання таких послуг. Зроблено висновок, що результати громадського оцінювання повинні сприяти забезпеченню більшої прозорості публічних послуг, ефективності відповідного механізму та їх доступності для громадян.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі досліджено ефективність надання публічних послуг в Україні на сучасному етапі та зроблені наступні висновки і пропозиції, спрямовані на підвищення якості їх надання:

1. В Україні створено достатню нормативно-правову базу у сфері надання саме адміністративних послуг, що представлена рядом законодавчих і підзаконних актів. Проте, питання надання саме публічних послуг досі не отримало правового закріплення, хоча в деяких нормативних актах міститься різне визначення поняття «публічна послуга». Тому у подальшому необхідні науково-практичні напрацювання щодо удосконалення змісту відповідних діючих нормативних актів та прийняття нових для забезпечення організації оперативного надання якісних публічних послуг населенню, виходячи з процесу децентралізації публічної влади й об'єднання територіальних громад та змін в адміністративно-територіальному поділі країни. Безпосередньо слід прийняти закон «Про публічні послуги», який має стати загальним нормативно-правовим актом, що запровадить якісно новий рівень законодавчої регламентації процедур щодо надання публічних послуг різними суб'єктами та дозволить не лише упорядкувати підходи і процедури у цій сфері, а й сформує основи для участі громадянського суспільства в публічному управлінні (наприклад, оцінювання якості надання публічних послуг).

У науці наявне різноманіття трактувань поняття «публічна послуга». Узагальнюючи їх можна визначити, що публічними послугами є врегульована публічно-правовими нормами діяльність органів публічної влади із розгляду заяв фізичних чи юридичних осіб про видачу відповідних актів (дозволів, ліцензій, реєстрацій, посвідчень, сертифікатів тощо), що здійснюється за рахунок публічних або приватних коштів, спрямована на забезпечення їх прав і законних інтересів та/або на виконання особами визначених законом обов'язків.

Враховуючи багатоаспектність публічних послуг їм притаманні такі основні ознаки як: публічний характер, висока суспільна значущість, публічно-владне спрямування, індивідуальність характеру, добровільність, наявність спеціального суб'єкта, забезпеченість фінансовими ресурсами від будь-яких типів публічних інституцій.

2. Публічні послуги за своєю правовою природою, суспільним призначенням та специфікою надання є багатоформатною категорією, які можна класифікувати за юридичними наслідками (юридичні; фактичні дії); суб'єктом-споживачем (послуги для громадян (видача особистих документів, здійснення реєстраційних дій, надання права користування публічними бібліотеками, освітні послуги тощо); послуги для підприємців та юридичних осіб (реєстрація компаній, видача ліцензій, дозволів, консультації з питань оподаткування та інше); послуги інформаційного характеру, які надаються органами державної влади та місцевого самоврядування тощо); в залежності від суб'єкта, що надає публічні послуги та сфери їх надання (державні, соціальні, муніципальні, управлінські, адміністративні послуги).

3. На сьогодні в Україні не існує чітко визначених стандартів і критеріїв якості надання публічних послуг, внаслідок чого виникає недостатня ефективність діяльності органів публічної влади та низький рівень якості наданих публічних послуг населенню. Саме нормативне їх закріплення стане одним із ефективних засобів вирішення зазначених проблем. Та перш ніж удосконалювати вітчизняну правову базу і систему надання публічних послуг та розбудовувати мережу центрів надання адміністративних послуг, необхідно законодавчо закріпити чіткий перелік стандартів (так би мовити сформувати скелет стандартів надання публічних послуг) та визначити основні критерії якості надання публічних послуг в Україні на сучасному етапі, оновлюючи їх з урахуванням розвитку суспільних відносин та інноваційних технологій, а також потреб населення. При цьому забезпечити на державному рівні матеріально-фінансове, інфраструктурне та кадрове забезпечення дотримання нормативно встановлених стандартів та критеріїв якості надання публічних послуг.

4. Особливості функціонування у зарубіжних країнах системи надання публічних послуг та відповідних представницьких органів, що їх надають, значною мірою обумовлюють рівень демократії, рівень захисту соціальних й економічних прав і свобод людини і громадянина, здатність

політичної системи оперативно і дієво реагувати на зміни в суспільстві. Досвід іноземних країн щодо забезпечення якості надання публічних послуг є досить корисним для України і свідчить про необхідність вирішення органами публічної влади такі завдання:

- удосконалення законодавчої бази у сфері надання якісних публічних послуг населенню;
- створення альтернативних систем надання послуг;
- підготовка керівників і фахівців сфери публічного управління із здійснення якісно-орієнтованого вироблення послуг;
- запровадження новітніх інформаційних технологій з метою більш повного і якісного задоволення адміністративних потреб громадян та надання послуг державними органами з використанням електронних мереж;
- модернізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування за допомогою удосконалення системи стимулювання службовців, покращення моніторингу їх діяльності, оцінки показників її кінцевих результатів, вирішення яких значною мірою сприятиме покращенню якості публічних послуг, що надаються органами влади.

5. Аналіз сучасного стану надання публічних послуг з боку органів державної влади та місцевого самоврядування свідчить про те, що існуюча практика надання публічних послуг з погляду зручності для громадян має багато недоліків, як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру, більшість з яких закріплено на законодавчому рівні. Це і важкодоступністю послуг, непрофесіоналізмом осіб, які надають публічні послуги, використання застарілих методів і засобів у процесі надання таких послуг, методико-правове регулювання процесу надання публічних послуг, що призводить до затягування строків вирішення окремих питань та значний рівень корупції в органах публічної влади тощо. Для вирішення зазначених проблем та підвищення якості надання публічних послуг необхідно здійснювати цілий комплекс сучасних заходів починаючи із внесенням відповідних змін у вітчизняну нормативно-правову базу та закінчуючи підвищенням рівня

суспільної свідомості й активності. Відповідно це робота за такими напрямками як:

- затвердження на законодавчому рівні вичерпного переліку публічних послуг і закріплення за ними відповідних суб'єктів надання цих послуг;
- затвердження єдиних державних стандартів якості надання послуг та проведення постійного державного і громадського моніторингу процесу надання послуг та оцінювання якості їх надання;
- створення механізму вивчення потреб громадян у публічних послугах та задоволеності щодо їх надання;
- забезпечення доступу громадян до інформації необхідної для отримання ними публічних послуг;
- гарантування неупередженого й об'єктивного розгляду заяв і звернень;
- зменшення необґрунтовано високих розмірів плати за окремі види публічних послуг і безпідставно тривалих термінів їх надання;
- унеможливлення існування необґрунтованих видів публічних послуг та їх «подрібнення» на окремі платні послуги тощо.

б. Сьогодні без активної участі громадян вдосконалення системи надання публічних послуг неможливе. Громадський моніторинг якості роботи установ, які надають публічні послуги повинен проводитись з метою: мінімізації зловживань з боку представників влади; проведення аналізу громадської думки відносно існуючих проблем в організації надання публічних послуг; проведення об'єктивного дослідження діяльності органів публічного управління, що у подальшому мінімізує загрозу суб'єктивного підходу; наближення суб'єктів надання послуг до визнання громадських потреб. Підсумки громадського моніторингу є підґрунтям для корегування діяльності суб'єктів надання публічних послуг. Також залучення громадськості до виконання оцінювання якості надання публічних послуг повинно призвести до таких позитивних результатів як:

- посилення захисту прав та свобод людини;
- підвищення якості надання публічних послуг;
- збільшення ефективності у діях суб'єктів надання публічних послуг;
- мінімізація рівня корупції;
- посилення довіри до органів публічного управління;
- покращення взаємин органів влади та громади;
- формування позитивної громадської думки відносно діяльності органів влади.

АНОТАЦІЯ

Магістерську роботу присвячено дослідженню ефективності надання публічних послуг в Україні на сучасному етапі. У вступі обґрунтовано актуальність і рівень розробленості обраної теми; визначено мету й основні завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; описано наукову новизну; встановлено практичне значення одержаних результатів магістерської роботи; зазначено структуру та обсяги роботи. На початку роботи розглянуто теоретико-правові засади інституту публічних послуг. З'ясовано, що питання надання публічних послуг в нашій державі так досі і не отримало правового закріплення, хоча в деяких нормативних актах міститься різне визначення поняття «публічна послуга». Наведено різні визначення поняття «публічні послуги», що свідчить про різноманітність поглядів науковців щодо розуміння цієї категорії. Перераховано різні ознаки публічних послуг. Основна частина роботи присвячена аналізу надання публічних послуг в Україні на сучасному етапі. Зроблено класифікацію публічних послуг та надано їх характеристику. Систематизовано стандарти й основні критерії якості надання публічних послуг. Узагальнено світовий досвід надання публічних послуг державними і самоврядними органами влади та визначено

шляхи його імплементації у законодавство України. Наприкінці роботи обґрунтовано удосконалення системи надання публічних послуг в Україні. Сформульовано напрями підвищення якості надання публічних послуг. Виявлено цілий ряд проблем у сфері надання публічних послуг в Україні. Проаналізовано громадський моніторинг якості роботи установ, які надають публічні послуги (наприкладі центрів надання адміністративних послуг). Зроблено висновок, що результати громадського оцінювання повинні сприяти забезпеченню більшої прозорості публічних послуг, ефективності відповідного механізму та їх доступності для громадян.

Ключові слова: публічна послуга, критерії якості надання публічних послуг, громадський моніторинг.

ANNOTATION

The master's work is devoted to the exploration of the effectiveness of providing public services in Ukraine at the present stage. In the introduction the relevance and level of theme development has been substantiated; the purpose and main tasks, object, subject and methods of research has been determined; the scientific novelty has been described; the practical value of the obtained results of master's work has been established; the structure and scope of work has been indicated. At the beginning of the work, the theoretical and legal principles of the institute of public services have been considered. It has been clarified, that the issue of providing public services in our state still did not get legal fixing, although some normative acts contain a different definition of the term «public service». Different definitions of «public services» have been presented. Different signs of public services have been listed. The main part of the work is devoted to the analysis of the provision of public services in Ukraine at the present stage. The classification of public services has been made. The standards and basic criteria for the quality of public services have been systematized. The world experience of providing public services with state and self-government authorities has been

generalized. At the end of the work has been justified improvement of the system of public services in Ukraine. Directions for improving the quality of public services have been formulated. A number of problems in providing public services in Ukraine have been identified. A complex of modern measures to improve the quality of public services has been proposed to implement. The public monitoring of the quality of the work of the institutions providing public services (as an example of centers providing administrative services) has been analyzed. It has been concluded that the results of public assessment should contribute to greater transparency of public services, the effectiveness of the mechanism and their accessibility to citizens.

Key words: public service, quality criteria for the provision of public services, public monitoring.