

ПОСЛУГИ ОБЛАСНИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ: КЛАСИФІКАЦІЯ ТА КЛЮЧОВІ АСПЕКТИ НАДАННЯ

REGIONAL STATE ADMINISTRATIONS' SERVICES: CLASSIFICATION AND THE KEY ASPECTS OF ITS PROVISION

У статті проаналізовані публічні послуги, які надаються обласними державними адміністраціями. Наведений перелік послуг адміністрацій відповідно по галузях/ сферах на підставі Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Визначені основні організаційні засади послуг органів влади та проаналізовані законодавчі акти, які регламентують процес їх надання. Запропоновано авторську класифікацію послуг адміністрації залежно від характеру послуг – гарантовані, адміністративні та управлінські, яка може бути використана для наукових та практичних цілей. Наведено пропозиції щодо вдосконалення механізму надання послуг адміністрацій.

Ключові слова: публічні послуги, адміністративні послуги, обласні державні адміністрації, класифікація послуг, організаційно-правові аспекти, інформаційні та технологічні картки.

Предложена авторская классификация услуг администраций в зависимости от характера услуг – гарантированные, административные и управленческие, которая может быть использована для научных и практических целей. Представлены предложения для усовершенствования механизма предоставления услуг администраций.

Ключевые слова: публичные услуги, административные услуги, областные государственные администрации, классификация услуг областных администраций, организационно-правовые аспекты, информационные и технологические карточки.

The article analyses the public services which are provided by Regional State Administrations. The list of the services is given according to the spheres by the law "On Local State Administrations". The article contains the main arrangements of authorities' services and analyses legislative acts which regulate the process of its provision. The article offers the author's classification of Administrations' services in accordance to its nature – guaranteed, administrative and managerial. This classification can be used for the scientific and practical aims. There are some offers in the article to improve the procedure for the provision of administrations' services.

Key words: public services, administrative services, Regional State Administrations, classification of services, organizational and legal aspects, informational and technological cards.

УДК 352/354-1

Чаусовська С.І.

заступник керівника апарату –
начальник
управління організаційної
діяльності апарату
Сумська обласна державна
адміністрація,
здобувач кафедри управління
Сумський державний університет

В статье проанализированы публичные услуги, которые предоставляются областными государственными администрациями. Приведен перечень услуг администраций соответственно по отраслям/сферам согласно Закону Украины «О местных государственных администрациях». Определены основные организационные основы услуг органов власти и проанализированы законодательные акты, которые регламентируют процесс их предоставления.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Для переходу обласних державних адміністрацій (далі – ОДА) на сервісну модель діяльності варто, насамперед, чітко окреслити комплекс послуг, які вони мають надавати. Нині вітчизняні ОДА ідентифікують різні набори послуг, що свідчить про відсутність чітко окресленої правової регламентації їх послуг на національному рівні. Водночас, враховуючи, що органи державної виконавчої влади в державі мають діяти за єдиними підходами, треба виокремити стандартизований перелік їх послуг, для цього здійснити їх класифікацію й за потреби вдосконалити систему відповідних нормативно-правових документів та організаційних кроків. Це прискорить запровадження систем управління якістю стандартів ISO серії 9001, а отже, забезпечення повсюдного надання якісних послуг місцевими органами державної виконавчої влади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Правове забезпечення надання послуг органами публічної влади та їх класифікації досліджує багато вітчизняних науковців. Проведені дослідження свідчать, що публічні

послуги, які надаються органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, мають свої особливості та за певними ознаками відрізняються від інших.

Зокрема, в наукових працях В. Долечека, Д. Сухіна проводиться дослідження адміністративної послуги як складової частини управлінської діяльності державного службовця, надається характеристика такого виду публічних послуг, як муніципальних послуг, досліджується проблема підвищення їх якості, а також окрема увага приділена специфіці нормативно-правового забезпечення надання управлінських послуг [1].

Науковець А. Лис визначає основні проблемні питання надання публічних послуг населенню органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Зокрема, він обґрунтовує необхідність звернутися до поглибленого вивчення людського чинника на формування системи й усіх необхідних складників надання публічних послуг із метою виявлення та використання потенціалу цього чинника в процесах удосконалення надання послуг. Результатом такого вивчення

є ідентифікація, оцінка потенціалу і використання резервів людського чинника у формуванні умов результативної, ефективної, соціально і економічно виправданої співпраці сторін у процесах і процедурах надання публічних послуг [2].

Також дослідник А. Капуловський у своїй праці щодо еволюції та сучасного стану нормативно-правових засад надання послуг стверджує, що максимальна регламентація, законодавче встановлення способу діяльності органів виконавчої влади, процедури надання публічних послуг унеможливить зловживання при здійсненні посадовими особами своїх повноважень і сприятиме забезпеченню дотримання прав, свобод, законних інтересів фізичних чи юридичних осіб. Науковець надає значну роль публічним послугам й для забезпечення національної безпеки [3].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Загалом проблематиці публічних послуг присвячено багато наукових праць, у тому числі таких науковців, як І. Коліушка, С. Ківалова, Т. Коломоєць, О. Агафоненка та ін.

Незважаючи на певну розробленість проблематики публічних послуг, аналіз їх надання на рівні ОДА ще не був предметом окремого дослідження.

Мета статті. Метою роботи є класифікувати послуги ОДА й на основі аналізу ключових організаційно-правових аспектів їх забезпечення, розробити пропозиції щодо вдосконалення механізму надання послуг ОДА.

Виклад основного матеріалу. Діяльність ОДА регламентується Законом України (далі – ЗУ) «Про місцеві державні адміністрації», в якому окреслено повноваження цих органів влади у різних галузях соціально-економічного розвитку підвідомчих територій. Разом із тим поняття «послуга» зустрічається лише в ст. 19 у контексті надання побутових, комунальних та інших послуг населенню [4].

Водночас діяльність ОДА має сервісний характер, адже надання публічних послуг є головним результатом діяльності органів публічної влади. Під такими послугами загалом треба розуміти надання фізичним особам, суб'єктам господарської діяльності, об'єднанням громадян, органам публічної влади та іншим суб'єктам різних рівнів певних матеріальних чи нематеріальних благ, які є соціально значущими та приносять користь суспільству й державі. Саме на це й направлена діяльність ОДА у межах їх повноважень.

Безумовно, рамковим документом для надавання й отримання публічних послуг є Конституція України [5]. У табл. 1 пропонуємо

розглянути адміністративні послуги ОДА відповідно до ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» та інших законів і нормативно-правових актів. Оскільки до адміністративних послуг належать послуги, які надаються відповідно до запитів, їх перелік вужчий за перелік усіх послуг, які надаються ОДА.

Надавачами адміністративних послуг є структурні підрозділи ОДА, які формуються відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій» від 18 квітня 2012 р. № 606 [6] і типових положень про структурний підрозділ, також через територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади відповідно до ст. 31 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації», а також державні підприємства, установи, організації, якщо це передбачено певними нормативно-правовими документами.

Зауважимо, що нині перелік адміністративних послуг кожна ОДА ідентифікує по-різному. Причиною цього є відсутність сформованого на національному рівні єдиного їх переліку. Його формування дасть змогу забезпечити не лише спрощений доступ громадян, підприємств, установ та організацій до відповідної інформації, а й створить основу для оптимізації процесів надання публічних послуг, рішень щодо трансформації системи місцевих органів державної виконавчої влади, яка є предметом сучасних суспільних дискусій.

Із метою доступності інформації про публічні послуги для споживачів можна використовувати комплекс інформаційних та технологічних карток або визначення стандартів надання послуг, що передбачено ЗУ «Про адміністративні послуги». Відповідно до ст. 8 цього Закону інформаційна картка адміністративної послуги має містити інформацію про:

1) суб'єкта надання адміністративної послуги та/або центр надання адміністративних послуг (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адреса електронної пошти та веб-сайту);

2) перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а у разі потреби – інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги;

3) платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу;

4) строк надання адміністративної послуги;

5) результат надання адміністративної послуги;

6) можливі способи отримання відповіді (результату);

7) акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги.

Інформаційна картка адміністративної послуги розміщується суб'єктом надання адміністративних послуг на його офіційному веб-сайті та у місці здійснення прийому суб'єктів звернень.

Відповідно, технологічна картка адміністративної послуги містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги, зокрема, в ній зазначаються:

1) етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги;

2) відповідальна посадова особа;

3) структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення);

4) строки виконання етапів (дії, рішення) [7].

Суб'єкти надання послуг, результатом яких є надання витягів та виписок із реєстрів, свідоцтв, довідок, копій, дублікатів документів та

інші передбачені дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, який перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується юридичний статус та/або факт, в обов'язковому порядку в своїй діяльності повинні мати інформаційні та технологічні картки.

Інші послуги, які вимагають надання консультацій, роз'яснень, застосування спеціальних професійних знань чи вчинення відповідних дій, регламентуються відповідними стандартами надання таких послуг, які визначені постановами Кабінету Міністрів України та наказами центральних органів виконавчої влади. Наприклад, організація надання послуги щодо соціальної адаптації особам, які перебувають у складних життєвих обставинах, регламентується Наказом Міністерства соціальної політики від 18 травня 2015 р. № 514 «Про затвердження Державного стандарту соціальної адаптації». Розділом 2 ЗУ «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 р. № 3460-VI визначається надання такої послуги, як безоплатна первинна правова допомога, яка передбачає надання правової

Таблиця 1

Перелік адміністративних послуг ОДА

Галузь, сфера / стаття ЗУ «Про місцеві державні адміністрації»	Послуга
соціально-економічний розвиток територій / ст. 17;	видача ліцензій на експорт, імпорт товарів
промисловість, сільське господарство, будівництво, транспорт і зв'язок / ст. 20	видача атестатів виробництва молока, молочної сировини і молочної продукції реєстрація декларації про відходи
використання землі, природних ресурсів, охорона довкілля / ст. 21	видача дозволів на спеціальні види користування надрами
наука, освіта, культура, охорона здоров'я, фізкультура і спорт, сім'я, жінки, молодь та діти / ст. 22	видача ліцензій на впровадження освітньої діяльності за рівнем дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти (для приватних закладів освіти);
	видача свідоцтва про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців, виготовників і розповсюджувачів видавничої продукції
	видача дозволу на проведення робіт на пам'ятках місцевого значення (крім пам'яток археології), їх територіях та в зонах охорони;
	реєстрація дозволів на проведення археологічних розвідок, розкопок
соціальний захист, зайнятість населення, праця та заробітна плата / ст.ст. 23, 24	надання матеріальної допомоги, здійснення соціального обслуговування;
	проведення професійної орієнтації, професійного навчання, одержання заробітної плати відповідно до законодавства, безоплатне сприяння у працевлаштуванні тощо
зовнішньоекономічна діяльність / ст. 26	видача разової (індивідуальної) ліцензії на зовнішньоекономічну операцію

інформації, консультацій, роз'яснень із правових питань тощо [8,9].

З огляду на положення чинного законодавства, що регламентує діяльність ОДА, а також вищевикладене, на нашу думку, можна виокремлювати такі три основні групи послуг ОДА:

- 1) послуги щодо реалізації гарантованих Конституцією України прав громадян;
- 2) адміністративні послуги;
- 3) управлінські послуги щодо забезпечення розвитку території.

Саме за такою класифікацією, яка наведена на рис. 1, можна розробляти й інформаційні та технологічні картки про послуги ОДА.

У Податковому кодексі України, Законі України «Про захист економічної конкуренції» та інших законах зазначені послуги, які надаються на безоплатній та оплатній основі [10; 11]. Для організації надання цих послуг приймаються відповідні постанови, розпорядження Кабінету Міністрів України, накази міністерств і відомств. Наприклад, ч. 1 ст. 14 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» встановлено разову плату за видачу ліцензії на водопостачання [12]; ч. 1 ст. 20 Закону України «Про відходи» визначена послуга обласних державних адміністрацій щодо видачі дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами терміном на три роки, ця послуга надається безоплатно [13].

Практика надання адміністративних послуг на платній основі склалася майже у всіх дер-

жавних структурах: закладах освіти та культури, державній інспекції з енергозбереження, у судових та правоохоронних органах, органах юстиції та ін. При цьому нормативно-правові акти про надання платних послуг окремими установами переглядаються і розміри оплати теж – залежно від соціально-економічної ситуації зазвичай збільшуються.

Із метою забезпечення рівного доступу суб'єктів отримання послуг до інформації про адміністративні послуги доцільно використовувати Єдиний державний портал адміністративних послуг. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 3 січня 2013 р. № 13 держателем Порталу визначено Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [14]. На офіційному сайті Міністерства оприлюднений Реєстр адміністративних послуг. Це організовує роботу органів влади як суб'єктів надання послуг, так і суб'єктів отримання послуг, робить процедури їх отримання більш чіткими. З метою організованої роботи обласних адміністрацій щодо надання послуг та визначення їх єдиного переліку пропонуємо доповнити Реєстр адміністративних послуг послугами, які надаються обласними державними адміністраціями.

Висновки. Надання послуг ОДА є однією із головних її функцій та форм відносин із громадянами, підприємствами, установами та організаціями. Враховуючи, що Україна

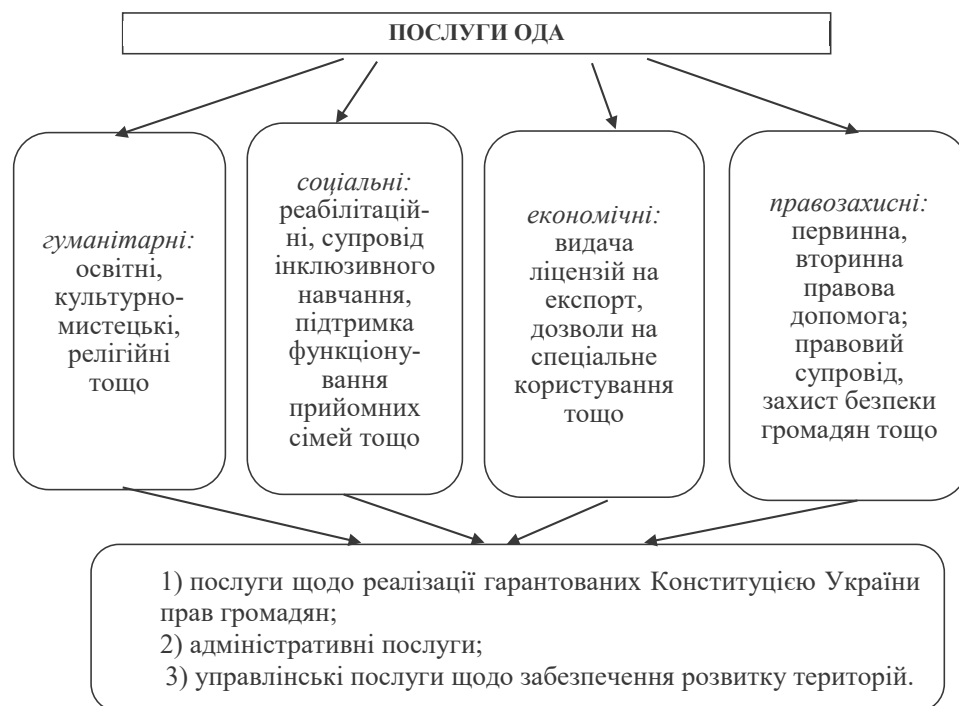


Рис. 1. Класифікація послуг ОДА (розробка автора)

є унітарною державою, послуги її державних органів мають бути стандартизованими на всій території. Виняток становлять лише послуги органів місцевого самоврядування, які мають право формувати власну політику щодо місцевого розвитку та взаємодії з територіальними громадами, а отже, надавати певні особливі послуги в межах чинного законодавства.

ОДА нині надають велику кількість послуг, що робить механізм їх надання досить складним як для надавачів послуг, так і для отримувачів. Проведене дослідження свідчить про необхідність більш чіткого окреслення переліку і порядків надання послуг ОДА відповідно до обраної класифікації послуг. Нами пропонується проста трьох-групової класифікації послуг ОДА залежно від характеру послуг – гарантовані, адміністративні та управлінські, що можуть стосуватися соціальних, гуманітарних, економічних та інших питань.

Із поліпшення надання послуг ОДА варто пропонувати органам державної виконавчої влади такі кроки:

1) Кабінету Міністрів України – скласти єдиний повний перелік послуг ОДА, розробити порядки їх надання та розмістити на урядовому порталі та сайтах ОДА;

2) структурним підрозділам ОДА – суб'єктам надання послуг розробити інформаційні та технологічні картки надання послуг та довести їх до відома отримувачів послуг;

3) уповноваженому підрозділу обласних державних адміністрацій постійно здійснювати моніторинг надання цих послуг із метою удосконалення процедури їх надання.

У контексті вищевикладеного подальших досліджень потребує зарубіжний досвід організації надання публічних послуг місцевими органами державної виконавчої влади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Даньшина Ю. Теоретичні засади надання адміністративних послуг в Україні. URL: <http://www.dridu.dp.ua>

2. Лис А.Б. Проблемні питання надання послуг населенню органами державної влади і органами місцевого самоврядування. Теорія та практика державного управління. 2015. № 4 (51). С. 1–7. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua>.

3. Капуловський А.В. Нормативно-правові засади надання адміністративних послуг: їх еволюція та сучасний стан. Державне управління: теорія та практика. 2013. № 2. С. 246–254. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp>.

4. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 07.07.2018)

5. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. К., 1996. 43 с.

6. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій: постанова Кабінету Міністрів України від 18 квіт. 2012 р. № 606. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 14.07.2018).

7. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 14.07.2018).

8. Про затвердження Державного стандарту соціальної адаптації : наказ Міністерства соціальної політики від 18 трав. 2015 р. № 514. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 18.07.2018).

9. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 черв. 2011 р. № 3460-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 18.07.2018).

10. Податковий кодекс України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 03.07.2018).

11. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січ. 2001 р. № 2210-III. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 03.07.2018).

12. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 берез. 2015 р. № 222-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 29.07.2018).

13. Про відходи Закон України від 05 берез. 1998 р. № 187/95-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 29.07.2018).

14. Про затвердження Єдиного державного порталу адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 3 січ. 2013 р. № 13. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 29.07.2018).

15. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закону України від 16 квіт. 1991 р. № 959-XII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 10.07.2018).

16. Про встановлення розміру збору за видачу експортних (імпортних) ліцензій: постанова Кабінету міністрів України від 18 трав. 2005 р. № 362. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 10.07.2018).

17. Водний кодекс України від 06 черв. 1995 р. № 213/95-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 12.07.2018).

18. Про затвердження порядку погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992р. № 459 : Постанова Кабінету Міністрів від 13 берез. 2002 р. № 321 URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 12.07.2018).

19. Про загальну середню освіту: Закон України від 13 трав. 1999 р. № 651-XIV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 12.07.2018).

20. Про дошкільну освіту: Закон України від 11 лип. 2001 р. № 2628-III. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 12.07.2018).

21. Про позашкільну освіту: Закон України від 22 черв. 2000 р. № 1841-III. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 12.07.2018).

22. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 груд.

2015 р. № 1187. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 12.07.2018).

23. Про видавничу справу: Закон України від 05 черв. 1997 р. № 318/97-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 15.07.2018).

24. Про затвердження Порядку введення Державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції: Постанова Кабінету Міністрів від 10 берез. 2017 р. № 135. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 15.07.2018).

25. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 верес. 2005 р. № 2806-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 15.07.2018).

26. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 8 черв. 2000 р. № 1805-III. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 15.07.2018).

27. Про соціальні послуги: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 15.07.2018).

28. Про соціальний захист ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22 жовт. 1993 р. № 3551-XII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 15.07.2018).

29. Про затвердження Державного стандарту догляду вдома: наказ Міністерства соціальної політики України від 13 лист. 2013 р. № 760. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 15.07.2018).