

Національна академія державного управління  
при Президентіві України

*В.М.Сороко*  
*А.В.Вишневський*  
*О.Г.Рогожин*

**Діяльність публічної адміністрації з надання послуг українському суспільству**

Київ – 2007  
Видавництво НАДУ

Національна академія державного управління  
при Президентіві України

*В.М.Сороко*  
*А.В.Вишневський*  
*О.Г.Рогожин*

**Діяльність публічної  
адміністрації з надання послуг  
українському суспільству**

*Монографія*

*За науковою редакцією кандидата  
філософських наук Ю.А.Привалова*

Підписано до друку 27.11.2007 р.  
Формат 60 x 84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Тираж 300 пр. Обл.-вид. арк. 8,8.  
Ум. друк. арк. 10,12.

Видавництво Національної академії державного управління  
при Президентіві України.  
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20; тел. 456-94-36.  
E-mail:vydav@academy.kiev.ua.

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003 р.

Видруковано з оригінал-макета у видавництві  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України.  
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20.

Київ  
Видавництво НАДУ  
2007

УДК 316.33  
С 65

*Схвалено Вченою радою Національної академії  
державного управління при Президентіві України.  
Протокол № 139/10-18 від 25 жовтня 2007 р.*

**Рецензенти:**

**В.Д.Бакуменко**, доктор наук з державного управління, професор, проректор з наукової роботи Академії муніципального управління;  
**О.Ю.Оболеньський**, доктор економічних наук, професор, заслужений працівник освіти України, перший віце-президент Національної академії державного управління при Президентіві України;  
**С.А.Чукот**, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри інформаційної політики Національної академії державного управління при Президентіві України.

С 64

**Сороко В.М., Вишневецький А.В., Рогожин О.Г.**

Діяльність публічної адміністрації з надання послуг українському суспільству: Монографія / За наук. ред. канд. філос. наук Ю.А.Привалова. - К.: Вид-во НАДУ, 2007. - 180 с.

ISBN—966-619-184-9

У монографії представлені результати наукового аналізу проблем функціонування владних інститутів в Україні в контексті продукування та надання послуг суспільству. Наведені результати дослідження питань регулювання і регламентування надання публічних послуг, зокрема державних, з урахуванням контент-аналізу відомостей про ці послуги на офіційних web-сайтах органів державної влади.

Призначена для державних службовців, керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, слухачів, що навчаються за магістерською програмою публічного адміністрування за спеціальністю “державне управління”.

ISBN—966-619-184-9

УДК 316.33

© В.М.Сороко, А.В.Вишневецький,  
О.Г.Рогожин, 2007

© Національна академія  
державного управління  
при Президентіві України, 2007

Наукове видання

**Сороко Володимир Миколайович  
Вишневецький Андрій Володимирович  
Рогожин Олексій Георгійович**

**Діяльність публічної адміністрації  
з надання послуг українському  
суспільству**

Монографія

Київ, видавництво НАДУ

Відповідальний за випуск *В.А.Дон*  
Редактор-коректор *В.Г.Шевельва*  
Комп'ютерна верстка *О.Г.Сальнікова*

3.2. Інструментарій і методика аналізу .....	77
3.3. Оцінка базових ринкових показників державних послуг .....	81
3.4. Організаційні принципи надання та регламентації державних послуг .....	87
3.5. Процедурні характеристики процесу надання державних послуг .....	91
3.6. Оцінка якості надання державних послуг .....	94
<b>РОЗДІЛ 4. ПОЗИЦІЙНИЙ АНАЛІЗ WEB-САЙТІВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ЩОДО НАДАННЯ НИМИ ПОСЛУГ .....</b>	<b>101</b>
4.1. Інформація про характер послуг, розміщена на web-сайтах центральних органів виконавчої влади .....	101
4.2. Характер документів, розміщених на web-сайтах центральних органів виконавчої влади .....	112
4.3. Особливості інформаційної архітектури web-сайтів центральних органів виконавчої влади .....	114
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>131</b>
<b>ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК .....</b>	<b>135</b>
<b>ДОДАТКИ .....</b>	<b>138</b>
Додаток 1. Міжнародний кодекс поведінки державних службовців (ООН) .....	138
Додаток 2. Кодекс поведінки для державних службовців Ради Європи .....	140
Додаток 3. Кодекс належної поведінки для співробітників Європейської комісії в їх відносинах із громадськістю .....	148
Додаток 4. Етичний кодекс Американської спілки державного управління .....	154
Додаток 5. Загальні правила поведінки державного службовця України .....	160
Додаток 6. Бланк аналізу web-сайтів органів публічної влади .....	166
<b>СПИСОК ЛІТЕРАТУРНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>	<b>174</b>

## ВСТУП

Принцип демократичного управління сучасної публічної влади передбачає її функціонування в інтересах громадян, спрямованого на забезпечення результативної та стабільної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідно до їх завдань, повноважень і компетенції на конституційних засадах.

Саме служіння суспільству і людині має бути покладено в основу змісту і технології діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Створення умов для досягнення європейського рівня державної служби та служби в органах місцевого самоврядування вимагає концентрації зусиль владних інституцій, громадських об'єднань на пріоритетних напрямках реформування інституту державної служби в Україні, серед яких чільне місце відведено *становленню прозорості і етичної державної служби через запровадження і забезпечення дотримання адміністративних стандартів, зокрема стандартів публічних (державних та муніципальних) послуг*. Розробка технології функціонування владних інститутів на основі концепції надання послуг суспільству, людині, громадянину потребує відповідного законодавчого визначення та розроблення низки правових актів, які б закріплювали в межах компетенції кожного органу публічної влади перелік, порядок та регламенти надання цих послуг.

Саме в такому контексті положеннями Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, яка схвалена Указом Президента України від 5 березня 2004 року № 278, визначено напрями подальшої реформи державної служби.

Практичні аспекти реформування державної служби висвітлені у Програмі розвитку державної служби на 2005-2010 роки, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746, викладені в частині мети реформування державної служби, передбачають підвищення ефективності виконання державною службою завдань і функцій (державно-владних повноважень) держави, зокрема необхідність “визначити та запровадити стандарти професійної діяльності державних службовців на засадах стратегічного планування діяльності державних органів з орієнтацією на надання державних послуг”. Цією Програмою передбаче-

но, що “надання послуг державними службовцями стане складовою їх професійної діяльності, що потребуватиме здійснення починаючи з 2006 року таких заходів: визначення груп споживачів послуг і складання переліків послуг, які їм надаються; установлення порядку і регламенту надання послуг, визначення критеріїв оцінки їх 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”.

Держава функціонує на основі суспільної угоди між публічною владою та громадянами, в якій кожна сторона бере на себе певні обов’язки та отримує права. Публічна влада виконує управлінські функції, контролює дотримання законодавства всіма членами суспільства, забезпечує реалізацію прав, свобод та законних інтересів особи і громадянина, оптимальне поєднання прав і обов’язків як пріоритет загальних цінностей. Влада також сприяє визначенню цілей та інтересів громадян, інтегруючи їх у цілі та інтереси суспільства.

Виконуючи свої обов’язки, громадяни мають право контролювати і коригувати дії влади, застосовуючи для цього вибори, зміни законодавства. В разі активної участі і самоорганізації громадян запроваджується дієвий контроль за діями влади щодо забезпечення потреб особи, громадянина, всього суспільства.

Надання публічних послуг населенню, зокрема державних, в наш час є визначальною парадигмою реалізації державно-владних повноважень органів виконавчої влади. В країнах Європейської Співдружності, де відкритість, прозорість та підзвітність є обов’язковими умовами роботи державних інститутів, вже створена відповідна нормативно-правова база, розроблені концепції і програми забезпечення стандартів якості послуг.

Наприклад, у Великобританії першим кроком у цьому напрямі стало прийняття у 1982 р. “Ініціативи в управлінні фінансами”, другим - опублікування у 1987 р. доповіді “Вдосконалення управління роботою уряду: наступні кроки” з оприлюдненням програми розвитку державної служби і заходів з підвищення ефективності та якості державних послуг. У 1991 р. була розроблена концепція “Хартії громадян” - 10-річної програми, метою якої було встановлення стандартів і підвищення практичної корисності державних послуг, поліпшення їх організації та розподілу. В 1997 р. уряд лейбористів переглянув цю програму, розвинувши на цій основі більш широку

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	3
<b>РОЗДІЛ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В ПРАКТИКУ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ</b> .....	7
1.1. Функції органів виконавчої влади .....	7
1.2. Поняття державних і адміністративних послуг .....	10
1.3. Соціально-економічна сутність державних послуг .....	15
1.4. Класифікація державних послуг .....	19
1.5. Конституційні засади надання державних послуг в Україні .....	23
1.6. Сутність регулювання і регламентування державних послуг .....	26
1.7. Необхідність законодавчого врегулювання порядку і стандартів надання державних послуг .....	31
1.8. Основні критерії оцінки якості надання державних (адміністративних чи управлінських) послуг .....	38
1.9. Актуальні проблеми надання державних (адміністративних) послуг .....	42
<b>РОЗДІЛ 2. КЛІЄНТ-ОРІЄНТОВАНА ТИПОЛОГІЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ</b> .....	45
2.1. Функціональні елементи типології реалізації державно-владних повноважень органами виконавчої влади .....	45
2.2. Типологізація засобів регламентування діяльності органів виконавчої влади .....	50
2.3. Надання публічних послуг як система .....	53
2.4. Упровадження системи управління якістю в органах державної влади: пріоритет у сфері організації надання державних послуг .....	64
<b>РОЗДІЛ 3. КОНТЕНТ-АНАЛІЗ МАТЕРІАЛІВ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ ЩОДО ЯКОСТІ НАДАННЯ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ</b> .....	75
3.1. Надання державних послуг у дзеркалі офіційної статистики .....	75

29. *Van der Wiele, A.* The ISO 9000 series as a tool for organizational change. Is there a case? / A. Van der Wiele // *Business Process Management journal*. - Vol. 7.- № 4. - 2001 // [www.mcb.co.uk/](http://www.mcb.co.uk/).

30. *Калита П.Я.* Загальне управління якістю — шлях до досягнення високого рівня досконалості // [www.management.com.ua/qm/qm004.html](http://www.management.com.ua/qm/qm004.html)

31. *Смирнов, Э.А.* Стандарты качества в управленческой деятельности // *Экономика и жизнь* // [www.cfin.ru/management/iso9000/quality\\_standard.shtml](http://www.cfin.ru/management/iso9000/quality_standard.shtml).

32. *Шаповал М.І.* Основи стандартизації, управління якістю і сертифікації. - К.: Вид-во Укр.-фін. ін-ту менеджменту і бізнесу, 1998. - 150 с.

33. *Шаповал М.І.* Менеджмент якості: Підручник. - К.: Т-во Знання, КОО, 2003.- 75 с.

34. *Никитин В.А., Филончева В.В.* Управление качеством на базе стандартов ISO 9000:2000 - СПб: Питер, 2004. - 127 с.

35. Система управління якістю: Основні положення та словник: ДСТУ ІСО 9000-2001 від 10 січ. 2001 р. - Б. м., 2001.

36. Система управління якістю: Вимоги: ДСТУ ІСО 9000-2001 від 10 січ. 2001 р. - Б. м., 2001.

37. Система управління якістю: Настанови щодо поліпшення діяльності: ДСТУ ІСО 9000-2001 від 10 січ. 2001 р. - Б. м., 2001.

38. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 трав. 2006 р. № 614 // *Офіц. вісн. України*. - 2006. - № 20. - С. 19.

39. Про створення спільної робочої групи та затвердження на 2006 рік Плану заходів щодо виконання Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Наказ Голодержслужби України та Держспоживстандарту України від 31 лип. 2006 р. № 273/221 // [www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=53753&cat\\_id=53688](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=53753&cat_id=53688).

40. *Котлер П.* Основы маркетинга. - М.: Прогресс. - 1990. - 379 с.

ініціативу з метою вдосконалення роботи виконавчої влади. Як результат була опрацьована Біла книга “Модернізація уряду” (опублікована в березні 1999 р.), тобто довгострокова програма реформування державного управління.

В Україні питання надання та регламентації державних послуг вперше стало розглядатися на державному рівні після схвалення Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 заходів щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні. Статтею першою цього Указу основні положення Концепції мали бути покладені в основу реформування системи державного управління.

Незважаючи на несформованість законодавчих основ реалізації державних послуг як форми прояву виконавчої влади в процесі здійснення державної політики, в Україні ухвалено ряд указів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, інших підзаконних актів, згідно з якими можуть надаватися державні послуги, а також дані доручення певним органам виконавчої влади опрацювати питання про надання державних (адміністративних або управлінських) послуг.

Основна проблема полягає в тому, що зміни у технології державного управління пов’язані з глибокими функціональними і структурними трансформаціями в органах виконавчої влади через впровадження принципів так званого “нового державного управління” (new public management) з наголосом на децентралізації обслуговування, конкуренції та оцінці якості виконання.

Концепція “нового державного управління” передбачає заміну єдиної командної системи державної бюрократії з ієрархічним підпорядкуванням від найвищої до найнижчої ланки на децентралізоване управління з вибором регуляторів. Унаслідок цього всі установи державного сектора потрапляють під контроль кількох різних регуляторів з акцентуванням більшої уваги на конкуренції і прозорості як механізмах регулювання (mutuality approach).

Усе більшого поширення в світі набуває ідея “електронного уряду” (E-Government), яка передбачає широке застосування в органах державної влади, зокрема виконавчої, сучасних технологій, в тому числі Інтернет-технологій. Саме Інтернет дає можливість прискорити взаємодію органів державної влади як між собою, так і з громадянами. Одним з головних аргументів щодо застосування електронних технологій в управлінні є збільшення прозорості вла-

ди за рахунок переходу на новий рівень зворотного зв'язку з громадянами і бізнесовими структурами.

Сучасна виконавча влада має всі ознаки великої корпорації: бюджет, прибутки, наявність акціонерів і клієнтів - громадян, які зацікавлені в тому, щоб державні послуги були максимально дешевими і доступними. Відповідно держава подібно до великої корпорації має прагнути задовольнити інтереси перш за все своїх акціонерів, а з цією метою - підвищувати ефективність, так само як і корпорація покликана змінювати моделі роботи на більш технологічні і ефективні, залучаючи механізми, що успішно застосовує приватний сектор для обслуговування клієнта в широкому розумінні.

З огляду на сучасні тенденції реформування державного управління у монографії представлені результати наукового аналізу проблем надання державних послуг органами виконавчої влади в Україні. Грунтовні дослідження питань регулювання і регламентування надання публічних послуг, зокрема державних, з урахуванням українських національних особливостей і реалій мають сприяти забезпеченню їх прийнятної рівня і якості в усіх регіонах України.

15. Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг: Розпорядж. Кабінету Міністрів України від 13 квіт. 2007 р. № 178-р // Офіц. вісн. України. - 2007. - № 28. - С. 69.

16. *Макаренко И.П.* Макроэкономика: модели и цифры (на примере экономики Украины). - К.: Ин-т эволюц. экономики. - 2002. - 142 с.

17. *Чміленко Г.М.* Адміністративні послуги в Україні // Юрид. вісн. - 2005. - № 2. - С. 86-93.

18. *Standarts for Serving the American People* // Nat. Performance Rev. - 1994. - Sept. - 160 p.

19. *Конституція України*: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. із зм., внес. Законом України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV: Офіц. вид. - К.: Мін'юст, 2006. - 124 с.

20. Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції: Указ Президента України від 9 лют. 2004 р. № 175/2004 // Офіц. вісн. України. - 2004. - № 6. - С. 21.

21. Уряд для громадян: Ініціативи щодо поліпшення якості послуг: Пер. з англ. - Л.: Львів. філ. УАДУ. - 2000. - 293 с.

22. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядж. Кабінету Міністрів України від 27 черв. 2007 р. № 494-р // Уряд. кур'єр. - 2007. - № 126.

23. Словник іншомовних слів. - К.: УРЕ, 1974. - 574 с.

24. *Садлер, Д.* Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании // Проблемы теории и практики упр. - 2000. - № 3. - С. 52-54.

25. *Васильев С.В., Мальшев С.И.* Этика государственной службы: Политико-философский аспект. - Великий Новгород, 2002. - 261 с.

26. *Лобанов, В.* Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы // Проблемы теории и практики упр. - 1999. - № 1. - С. 26-31.

27. Доповідь керівного комітету місцевих і регіональних органів влади (CDLR) про місцеве фінансування в Європі // [rels.obninsk.com/RELS/Limited/Nsub/Me/0004/1-1.htm](http://rels.obninsk.com/RELS/Limited/Nsub/Me/0004/1-1.htm).

28. Адміністративно-управленческие услуги и их регламентация / Киев. центр полит. исслед. и конфликтологии; Центр эффектив. политики // <http://www.analitik.org.ua/current-comment/social/uslugi/>.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Дружинин В.В., Д.С. Конторов. Проблемы системологии (проблемы теории сложных систем) - М.: Сов. радио, 1976. - 296 с.
2. Менеджмент в сфере услуг: Сб. ст. / Под ред. В.Ф.Уколова. - М.: Луч, 1995. - 347 с.
3. Державний класифікатор України. Класифікатор відходів ДК 005-96: Наказ Держстандарту України від 29 лют. 1996 р. № 89. - Б. м., 1996.
4. Правила обов'язкової сертифікації готельних послуг: Наказ Держстандарту України від 27 січ. 1999 р. № 37. - Б. м., 1999.
5. Закон України про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 13. - С. 1.
6. Державний класифікатор України. Класифікація послуг зовнішньоекономічної діяльності ДК 012-97: Наказ Держстандарту України від 2 черв. 1997 р. № 324. - Б. м., 1997.
7. Про закупівлю товарів, робіт і послуг для державних потреб: Указ Президента України від 1 черв. 1999 р. № 595/99 // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 22. - С. 54
8. Закон України про соціальні послуги // Офіц. вісн. України. - 2003. - № 29. - С. 52.
9. Закон України про оподаткування прибутку підприємств (в ред. Закону України № 283/97-ВР від 22 трав. 1997 р.) // Відом. Верховної Ради України. - 1995. - № 4. - С. 28.
10. Про затвердження Порядку визначення структури ознаки неприбуткових установ (організацій): Наказ Держ. податк. адміністрації України від 3 лип. 2000 р. № 355. - Б. м., 2000.
11. Коліушко, В.Б. Аверьянов, В.П. Тимоцюк, Р.О. Куйбіда, І.П. Голосніченко. Адміністративна реформа для людини: науково-практичний нарис. - К.: Факт, 2001. - 72 с.
12. Тимоцюк В.П., Кірмач А.В. Оцінка якості адміністративних послуг. - К.: Факт, 2005. - 88 с.
13. Про схвалення Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядж. Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р // Офіц. вісн. України. - 2006. - № 7. - С. 167.
14. Сороко В.М. Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг в практику діяльності державних службовців // Вісн. держ. служби України. - 2004. - № 3. - С. 11-19.

## РОЗДІЛ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В ПРАКТИКУ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

### 1.1. Функції органів виконавчої влади

Проголошений Україною курс на інтеграцію у європейську спільноту передбачає запровадження стандартів реальної демократії, інформаційного суспільства, соціально орієнтованого ринкового господарства, базованого на засадах верховенства права й забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Подальший економічний та соціальний розвиток України пов'язаний із розбудовою органів публічної влади, створенням системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що відповідає європейським стандартам, які визначені Європейською Радою як критерії членства в ЄС (Копенгагенські критерії).

В інтересах громадян державна служба має забезпечити результативну та стабільну діяльність органів державної влади, зокрема *виконавчої влади*, відповідно до їх *функцій*, тобто завдань, повноважень і компетенцій на конституційних засадах. Для цього необхідно зобов'язати органи виконавчої влади розробити і реалізувати стандарти для всіх публічних, зокрема державних, послуг, організація або безпосереднє надання яких передбачено встановленими для них державними функціями та завданнями.

Співвідношення понять “державні функції” і “державні послуги” впливає з дихотомії “функціональна (внутрішня)” і “соціальна (зовнішня) ефективність організації”. Вона підкреслює якісну відмінність понять “державні послуги” і “державні функції”. Функції належать до *технологічних, організаційно-операційних категорій*, які дають уявлення про механізм, точніше про *роль* відповідних організацій, підрозділів, фахівців у процесі генерування і надання послуг, тобто мають на увазі різні (соціальні і технологічні) ролі одних і тих самих органів, їх підрозділів, фахівців.

*Функції органів державної влади* визначають ролі тих чи інших суб'єктів у технологічній системі державного управління, яка має три конституційні гілки: законодавчу, виконавчу і судову.

Наше дослідження присвячено відповідному аналізу виконавчої гілки влади, функції якої трансформуються у функції державних службовців, їх повноваження і безпосередньо пов'язані з



їхньою компетентністю як чинником, що впливає на якість надання державних (адміністративних чи управлінських) послуг.

Ми вважаємо, що функції державного управління *органів виконавчої влади* збігаються з їх соціальними ролями (функціями) лише в тому разі, якщо на виході з технологічного циклу цих органів відповідні державні послуги надаються *кінцевим споживачам* - юридичним та фізичним особам. Цей технологічний результат “на виході” є продуктом, який оцінюється споживачем за категорією “якість”. Продукт стає власне послугою лише в разі безпосередньої *передачі кінцевим споживачам*. Тому саме ця кінцева технологічна процедура державного управління набуває соціального значення, лише вона визначає рівень *зовнішньої, соціальної ефективності* організації. Зрозуміло, що рівень соціальної ефективності організації не може бути об’єктивізовано лише в її рамках. Для цього необхідно мати зворотний зв’язок зі споживачем, тобто дієві механізми *громадського контролю* за наданням державних послуг (на основі соціологічних опитувань, незалежних експертних оцінок, скарг громадян, “відгуків” преси тощо).

Різні органи (підрозділи, у тому числі їх територіальні підрозділи) також можуть надавати один одному послуги інформаційно-аналітичного, організаційного, інструктивно-методичного і навчального характеру як кінцевий продукт своєї діяльності. Причому нижчі за підпорядкуванням підрозділи надають вищим переважно інформаційно-аналітичні, вищі нижчим - організаційні та інструктивно-методичні послуги. Водночас оскільки вся ця діяльність входить як технологічний компонент до єдиного циклу державного управління, вона безпосередньо не задовольняє соціально-економічні потреби кінцевого споживача. Для визначення таких послуг введемо спеціальний термін - *управлінсько-технологічні послуги*, або просто *управлінські послуги*.

*Функції державних службовців* (посадові функціональні обов’язки) в системі органів виконавчої влади визначають їх технологічні ролі в адміністративному механізмі надання державних послуг відповідним органом. Вони безпосередньо не пов’язані з кінцевим соціальним результатом “на виході”, а скоріш орієнтовані на забезпечення *внутрішньої, технологічної ефективності*, перш за все обробку інформації за формальними критеріями (швидкість документообігу, мінімізація кількості справ на контролі у кожного чиновника і т. ін.).

Згідно із *системологічними* уявленнями “внутрішньотехнологічна” оптимізація роботи органу може бути здійснена адміні-

3. Використання рамок пошуку.

4. Пріоритетний пошук.

**43. Розташування пошуку (ступінь доступності):**

1. На головній сторінці сайта.

2. На окремих сторінках сайта.

3. На всіх сторінках сайта.

**44. Результати пошуку пропонують користувачам сайта посилання:**

1. На внутрішні документи сайта.

2. На зовнішні документи.

**45. Оцінка широти та глибини інформації web-сайта (при застосуванні пунктів меню навігації сайта) - Широта web-сайта (пункти меню):**

-1 -2 3 4 +5 +6

**46. Оцінка широти та глибини інформації web-сайта (при застосуванні пунктів меню навігації сайта) - Глибина web-сайта (ієрархічні рівні сайта):**

-1 -2 3 4 +5 +6

**47. Якість навігації сайта.** Для більш наочного подання інформації на сайті існує:

1. Розподіл між типами навігації (структура сторінок, колір, шрифти).

2. Згруповані посилання за результатами пошуку, роботи.

3. На головній сторінці сайта існує кілька рівнів навігації одночасно.

4. Приховані рівні навігації.

5. Використання наочного варіанта.

**48. Якість карти сайта:**

1. 100% зображення сторінок на карті сайта - працюють всі градації карти.

2. Розташування карти на всіх сторінках сайта.

3. До 2,5 сторінок.

4. Лаконічна форма.

5. Статичний.

6. Інформаційно-навігаційна функція, тобто стандартна.

7. Відображає перебування відвідувача на сайті.

8. Вказує на розділи, які були переглянуті відвідувачем - спрощений варіант (зміна кольору).

Вказує на розділи, які були переглянуті відвідувачем - оптимальний варіант (надання інформації за рівнями).

4. Матеріали, підготовлені для web.

**36. Ступінь оновлення сайта:**

1. Великий.
2. Середній.
3. Низький.

**37. Наявність інформації всіх підрозділах сайта:**

1. Українською мовою.
2. Російською мовою.
3. Англійською мовою.
4. Іншою мовою, крім укр., рос., англ.
5. Проголошена наявність інформації іноземною мовою, але

вона фактично відсутня.

**38. Оцінка якості URL:**

1. Ім'я домена легко запам'ятати та вимовити.
2. Короткий URL.
3. URL-и просто написати та набрати.
4. URL-и візуально показують структуру сайту.
5. URL-и можна правити та потрапляти на більш високі рівні ієрархії сайту.
6. Незмінні URL-и.

**39. Інформаційна архітектура сайту орієнтована на:**

1. Інформаційні потреби відвідувачів сайту.
2. Матеріали сайту.
3. Цілі, завдання установи.

**40. Оцінка робочого стану сайту:**

1. Робота над сайтом завершена, сайт у робочому стані.
2. Існує посилання типу *“робота над сайтом не завершено”*.
3. Сайт у робочому стані, але існують посилання типу *“інформація по даному розділу відсутня”*.
4. Сайт у неробочому стані без будь-яких посилань для користувача.

**41. Властивості інформаційної архітектури сайту - зв'язок між документами:**

1. Документи, пов'язані посиланнями з іншими документами сайту.
2. Матеріали сайту, пов'язані посиланнями з іншими спорідненими (тематичними) сайтами.

**42. Якість пошуку. Характеристики пошуку:**

1. Простий пошук.
2. Розвинутий пошук.

стративними важелями і полягатиме в ліквідації бюрократичної тяганини, тобто непродуктивної роботи всередині адміністративного механізму (коли документи циркулюють вельми оперативного, однак прийняття рішень відкладається на невизначений час).

У табл. 1 наведено арсенал процедурних засобів, якими забезпечується невловима для засобів формального контролю бюрократична тяганина. Щоб позбутися цих викривлень, необхідно ліквідувати шкідливі зв'язки в процесі прийняття рішень [1, с. 262-264], зокрема за рахунок впровадження процесно-орієнтованих підходів у плануванні послуг та оприлюднення регламентів або порядків їх надання.

Таблиця 1

**Процедурний арсенал бюрократичної системи [1, с. 263]**

Офіційне найменування процедури	Умовне найменування процедури	Дійсний зміст процедури
1. Уточнення пропозиції	“Зустрічний струмінь”	Будь-яка пропозиція повертається автору на доопрацювання
2. Вивчення пропозиції	“Тягучка”	Відтягування прийняття рішення, наскільки це можливо
3. Перевірка корисності	“Блок”	Включити в рішення свідомо спірне питання, після чого передати для узгодження іншому фахівцю
4. Консультація з вузьким фахівцем	“Рикошет”	Переадресація іншому фахівцю
5. Консультація з фахівцем широкого профілю	“Вир”	Пустити на узгодження по колу
6. Деталізація пропозиції	“Розпилити”	Замість потрібної пропозиції прийняти кілька очевидних рішень, що не стосуються справи
7. Передача пропозиції більш компетентному фахівцю	“Транслювати”	Заручитися думкою керівництва
8. Оцінка придатності до інших завдань	“Маска”	Замінити нову пропозицію на стару, давно схвалену
9. Узагальнення на перспективні завдання	“Захопити”	Подати справу так, щоб у рішення були включені нові (сторонні) питання і направити на узгодження та уточнення
10. Постановка нової проблеми	“Обкрутити”	Прийняти дуже загальне та цілком безвідповідальне рішення, результат виконання якого неможливо перевірити

На жаль, здійснити повну оптимізацію функціонування, включаючи оптимізацію роботи органу “на вході і виході” (тобто ліквідувати блокування вхідних і вихідних потоків інформації та послуг) засобами внутрішнього адміністрування практично неможливо. Це потребує втручання зовнішніх сил - “вищестоящої організації” або дієвих важелів громадського контролю. Останнє передбачає оцінку ефективності діяльності органів виконавчої влади і державних службовців *за критеріями соціальної ефективності*, тобто повноти задоволення потреб та якості надання державних послуг кінцевому споживачеві “на виході” з органу.

## **1.2. Поняття державних і адміністративних 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 доміанти суспільного розвитку, тобто домінуючим було уявлення, що саме економічне зростання і економічний розвиток є запорукою забезпечення всіх потреб людини. Як доказ цього розглядалося зростання рівня добробуту в країнах, активного економічного 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 проблем екології, культури, освіти, особистої безпеки і суспільної моралі, тобто автоматично не покращує якість життя.

Сучасна наука формує новий підхід до вирішення проблем управління. Цільовими орієнтирами економічного та соціального розвитку є розв'язання проблем життєдіяльності людини (особи), соціальних груп, суспільства в цілому, тобто основним завданням системи державного 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 постає концепція сучасної *сервісної держави* як такої, що надає послуги особі (громадянину) та суспільству в цілому, і системи державного управління як системи надання послуг. Розвиток цієї концепції відбувався після завершення формування парадигми нової економіки - кейнсіанської "макроекономіки", внаслідок чого новий статистично-обліковий стандарт "система національних рахунків" отримав всесвітнє визнання і поширення.

У ньому великого значення набуває поняття "*послуга*", що належить не до вузькоекономічних, а до *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

4. Інформаційно-довідкової служби.
5. Он-лайнних послуг на web-сайті.
6. Електронної версії програми.
7. Архіву.

### **28. Сайт розроблено для наступних груп користувачів:**

1. Громадян.
2. Інших організацій.

### **29. Наявність архіву на web-сайті:**

1. Архіву законопроектів, актів.
2. Архіву протоколів засідань держінституції.
3. Архіву інформаційних повідомлень ЗМІ, новин подій.
4. Архіву виступів, постанов керівників держінституції.
5. Архіву періодичних видань.
6. Архіву-каталогу інформації про послуги.

### **30. Можлива класифікація споживачів на web-сайті:**

1. Користувачі-гості.
2. Зареєстровані користувачі.
3. Фахівці.

### **31. Ступінь відкритості інформації на сайті:**

1. Вся інформація відкрита для всіх бажаючих.
2. Існують певні обмеження для користувачів інформації.

### **32. Наявність на сайті:**

1. Заяв про безпеку та конфіденційність користувача web-сайту.
2. Доступу для осіб з обмеженими можливостями на web-сайті.

### **33. Сайт містить, по-перше:**

1. Матеріали зовнішнього нормативного документообігу.
2. Матеріали внутрішнього документообігу.
3. Матеріали, підготовлені для інших ЗМІ.
4. Матеріали, підготовлені для web.

### **34. Сайт містить, по-друге:**

1. Матеріали зовнішнього нормативного документообігу.
2. Матеріали внутрішнього документообігу.
3. Матеріали, підготовлені для інших ЗМІ.
4. Матеріали, підготовлені для web.

### **35. Сайт містить, по-третє:**

1. Матеріали зовнішнього нормативного документообігу.
2. Матеріали внутрішнього документообігу.
3. Матеріали, підготовлені для інших ЗМІ.

### **23. Наявність інформації про структуру органу влади на сайті:**

1. Повної структури з інформацією про керівників структурних та регіональних відділень.
2. Інформації про структуру та керівників центральної інституції.
3. Інформації про структуру інституції.
4. Інформації про керівників структурних підрозділів.

### **24. Наявність можливості запитати інформацію через сайт:**

1. Існує формалізована система подання запитів.
2. Можливість запиту за допомогою електронної пошти.

### **25. Наявність найбільш типових помилок на сайтах держінституцій:**

1. Організаційна структура інституції відображена на дизайні сайту.
2. На головній сторінці вміщено біографію керівників, тексти їх виступів, фотографії, історію діяльності компанії.
3. Web-сайт має вигляд візитної картки організації (фотографії будинку, карта шляху, загальна статистика).
4. Відсутність інформації про вартість послуг та тип оплати послуг, що надає організація.
5. Наявність горизонтальних прокручувань.
6. Фіксований розмір шрифту.
7. На сайті тільки текстові документи (створені не для он-лайн).
8. Наявність переліку запитань, які найчастіше задають користувачі.
9. Збирання поштових скриньок користувачів.

### **26. Адекватність дизайну web-інтерфейсу бренду держінституцій:**

1. Так.
2. Скоріше так.
3. І так, і ні.
4. Скоріше ні.
5. Ні.

### **27. Наявність наступних елементів на web-сайті в / контексті послуг, що надає установа/:**

1. Інтерактивних опитувальників.
2. Інтерактивних он-лайнних прес-конференцій.
3. Інтерактивних форумів.

дією споживчої вартості - товару або безпосередньої праці [2]. 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, науки і наукового супроводження, а також державного управління, місцевого самоврядування і громадських організацій.

Зазвичай послуги класифікують за призначенням, власне, за типом кінцевого споживача. Якщо послуга використовується у сфері економічної діяльності, входячи у цикли відтворення капіталу, вона називається економічною, якщо вона є елементом виробничого циклу - виробничою. Якщо ж послуга стосується суспільних структур та населення (задоволення його життєвих потреб), вона може вважатися *соціальною*. Звідси зрозуміло, що будь-яка послуга має чітко визначені вартість (собівартість) і мінову ціну реалізації. Остання безпосередньо залежить від рівня *попиту*, ступеня його задоволеності, інакше кажучи, від рівня дефіцитності послуги.

Отже, якщо в певному суспільстві на певний вид послуг виник значний дефіцит (не має значення, природний чи штучно організований), ціна цих послуг зростатиме, асимптотично наближаючись до рівня рівноваги з обсягом платоспроможного попиту. І жодне адміністративне обмеження (загалом регламентування) тут не спрацює, що і спостерігається в умовах нашої дійсності.

У ринковому суспільстві категорія "послуга" стає ключовою для системи державного управління. В українському законодавстві відсутнє чітке формулювання поняття "державних послуг", що дає можливість їх неоднозначно трактувати. Як тотожні поняттю державних послуг використовувалися поняття громадських послуг, основних послуг, колективних послуг, колективних благ, громадських благ тощо.

На підтвердження цього можна навести різні визначення послуги, які дістали поширення 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 [3];

- наслідок безпосередньої взаємодії між постачальником та споживачем і внутрішньої діяльності постачальника для задоволення потреб споживача [4];

• будь-яку закупівлю, крім товарів та робіт, включаючи підготовку спеціалістів, забезпечення транспортом і зв'язком, освоєння технологій, наукові дослідження, медичне та побутове обслуговування [5];

• результат трудової діяльності, що відображається у корисному ефекті, особливій споживчій вартості [6];

• 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 інша подібна діяльність [7];

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 [8].

У Законі України “Про оподаткування прибутку підприємств” *державні послуги* визначаються 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 і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів. Таке визначення *державних послуг* повторюється у глосарії Верховної Ради України. До змісту терміна “державні послуги” не включені податки, збори (обов'язкові платежі), визначені законодавством України про систему оподаткування [9].

Державна податкова адміністрація розглядає *державні послуги* 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 [10].

Одна з перших в Україні спроб дати науково обгрунтоване визначення та класифікацію *послуг системи державного управління* зроблена в [11]. В цій роботі послуги визначені як управлінські, що надаються органами державної влади та місцевого самоврядування за ініціативою фізичних або юридичних осіб і спрямовані на реалізацію їх прав, свобод і законних інтересів. Однак з таким визначенням не можна погодитися, оскільки воно суттєво обмежує змістову складову діяльності зазначених органів, яка має бути спрямована на реалізацію цілей громадянського суспільства як цілого.

8. Участь у конкурсних програмах та міжнародних програмах \_\_\_\_\_

9. Контроль за процедурою надання послуги \_\_\_\_\_

10. Інформування про успіхи та досвід службовців з надання послуг, інше вказати \_\_\_\_\_

**19. Наявність інформації про форми регламентації послуг, що надаються даним органом: регламентація:**

1. Правова.

2. Процедурна.

3. Документальна.

4. Контрольна.

**20. Наявність на web-сайті /в контексті діяльності/:**

1. Нормативно-правових актів.

2. Документів поточної законотворчої діяльності.

3. Проектів, програм.

4. Інформації про працівників установи.

5. Формалізованих бланків, типових документів.

6. Моніторингових даних.

7. Інформації про вакансії.

8. Практики вирішення проблемних питань (Що? і Як? зроблено).

9. Каталоги, реєстри.

10. Інше.

**21. Наявність он-лайнних послуг на web-сайті:**

1. Електронних версій програм \_\_\_\_\_

2. Інтернет-приймалень \_\_\_\_\_

3. Інтерактивних опитувальників \_\_\_\_\_

4. Інтерактивних прес-конференцій \_\_\_\_\_

5. Інтерактивних форумів за участю посадовців \_\_\_\_\_

6. Інтерактивного режиму спілкування за допомогою електронної пошти

7. Інформаційно-довідкової служби \_\_\_\_\_

8. Он-лайнного заповнення документів \_\_\_\_\_

9. Електронної системи державних закупівель \_\_\_\_\_

**22. Наявність на сайті контактних даних:**

1. Адреси інституції.

2. Телефонів інституції.

3. E-mail інституції.

4. Контактних даних керівників підрозділів.

5. Контактних даних прес-служби.

6. Інформації про прийомні дні.

**11. Ступінь результативності першого пошуку інформації про послугу (головна цільова група - юридичні особи):**

1. Дуже високий.
2. Високий.
3. Середній.
4. Низький
5. Дуже низький.

**Зміст контенту пошуку** \_\_\_\_\_

**12. Ступінь результативності другого пошуку інформації про послугу (головна цільова група - громадяни):**

1. Дуже високий.
2. Високий.
3. Середній.
4. Низький
5. Дуже низький.

**Зміст контенту пошуку** \_\_\_\_\_

**Міра наявності опосередкованої інформації на сайтах міністерств:**

13. про кожну 5-ту функцію Міністерства	1 повністю	2 частково	3 не відображено
14. про кожну 10-ту	1	2	3
15. про кожну 15-ту	1	2	3
16. про кожну 20-ту	1	2	3
17. про кожну 25-ту	1	2	3

**18. Напрями позиціонування державних послуг, наявні на сайті**

1. Науково-практичні розробки з удосконалення послуги \_\_\_\_\_
2. Механізм реалізації послуг (придбання, надання, сервіс власних послуг) \_\_\_\_\_
3. (Факти, процедури) розширення комплексу послуг \_\_\_\_\_
4. Порівняльний аналіз держпослуг з аналогами та заміниками \_\_\_\_\_
5. Вузька спеціалізація (цільові аудиторії, сегменти, галузі, послуги) \_\_\_\_\_
6. Пропаганда нових послуг \_\_\_\_\_
7. Самооцінка, оцінка експертами, оцінка споживачами послуги \_\_\_\_\_

До сукупності державних послуг належить передусім забезпечення зовнішньої і внутрішньої безпеки суспільства і громадянства, підтримання громадського порядку.

Формуючи термінологічну систему, доцільно виходити з того, що система державного управління забезпечує організацію управління всіма економічними і соціальними процесами в суспільстві, справляючи вплив на всі сфери життєдіяльності осіб, нею інтегрованих. Вона може продукувати два принципово відмінних типи надання послуг системи державного управління:

- *безпосереднє надання* управлінських та адміністративних послуг фізичній або юридичній особі органом виконавчої влади або місцевого самоврядування (за схемою: орган влади - особа державного 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 госпрозрахункові установи або підприємства (фірми) - особа споживача).

Центром політико-правових реформ у [12] запропоновано такі визначення:

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

- *муніципальні послуги* (у Великобританії їх називають "громадськими послугами"), що надаються органами місцевого самоврядування (громадами) та комунальними (муніципальними) підприємствами, установами і організаціями;

- *публічні послуги* - державні і муніципальні послуги (послуги публічної влади);

- *адміністративні послуги* - державні і муніципальні послуги, які надаються 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 за ініціативою самого адміністративного органу; по-друге, якщо вони є діяльністю, не пов'язаною з реалізацією ними владних повноважень.

Наведене тлумачення змісту поняття “послуга” уточнює Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [13].

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.

Пропонується розрізняти залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, державні та муніципальні послуги.

Критерієм віднесення послуги до одного з цих видів запропоновано вважати джерело погашення вартості послуги - державний або місцевий бюджет. У першому випадку надані послуги вважаються державними, в другому - муніципальними.

Адміністративні послуги розглядаються як складова державних чи муніципальних і визначаються таким 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)” [13].

Критерії віднесення послуги до адміністративної дуже схожі на ті, що наведені в [12]. Так, належність послуги до адміністративної відповідно до Концепції [13] 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”.

4. Національна комісія регулювання електроенергетики України.
5. Державний комітет з цінних паперів та фондового ринку

України.

6. Управління державної охорони України.
7. Державна служба експортного контролю України.

#### **6. Обласні державні адміністрації (ОДА):**

1. Вінницька ОДА.
2. Дніпропетровська ОДА.
3. Донецька ОДА.
4. Запорізька ОДА.
5. Кіровоградська ОДА.
6. Львівська ОДА.
7. Одеська ОДА.
8. Рівненська ОДА.
9. Тернопільська ОДА.
10. Херсонська ОДА.
11. Черкаська ОДА.
12. Чернігівська ОДА.

#### **7. Тип послуги:**

1. Державна послуга.
2. Муніципальна послуга.

#### **8. Наявність на web-сайті відповідної інформації про наступні параметри гіпотетичних послуг, що надаються даною інституцією, відповідно до її спеціалізації:**

1. Огляд існуючих *правових, нормативно-технічних та методичних документів* з регламентації послуги.
2. Характеристика *існуючої практики* надання послуги
3. Характеристика *сегменту потенційних споживачів* послуги.
4. Характеристика *готовності* відповідних служб *здійснити* послугу.
5. Характеристика готовності відповідних служб *здійснити коригування* послуги.
6. Пропозиції щодо *термінів* розробки та впровадження послуги.
7. Характеристика очікуваних *результатів* впровадження послуги.

#### **9. Фінансовий план розробки впровадження програми на ринок**

#### **10. Наявність на web-сайті новинного блоку:**

1. Так
2. Ні

## БЛАНК АНАЛІЗУ WEB-САЙТІВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

1. Номер бланку \_\_\_\_\_ Е-адреса сайта:

2. Типологія інституцій органів влади та місцевого самоврядування, сайти яких аналізуються:

1. Міністерства.  
2. Державні комітети ті інші центральні органи виконавчої влади.

3. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

4. Обласні державні адміністрації.

**3. Міністерства:**

1. Міністерство аграрної політики України.

2. Міністерство екології та природних ресурсів України.

3. Міністерство закордонних справ України.

4. Міністерство оборони України.

5. Міністерство освіти і науки України.

6. Міністерство праці та соціальної політики України.

7. Міністерство транспорту України.

8. Міністерство фінансів України.

4. Державні комітети (ДК) ті інші центральні органи виконавчої влади:

1. ДК архівів України.

2. ДК України з питань житлово-комунального господарства.

3. ДК України по земельних ресурсах.

4. ДК зв'язку та інформатизації України.

5. ДК лісового господарства України.

6. ДК України з питань фізичної культури та спорту.

7. ДК статистики України.

8. Державна служба автомобільних доріг України.

9. Національне космічне агентство України.

10. Державна туристична адміністрація України.

5. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом:

1. Державна податкова адміністрація України.

2. Державна митна служба України.

3. Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики.

Необхідно зауважити, що низка положень Концепції звужує сферу застосування цього документа і знижує роль самої адміністративної послуги. Наприклад, вимога наділення правом надавати послугу через закон приведе 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 межі нормативно-правового поля.

Зважаючи на викладене та відсутність спеціального законодавства у сфері надання державних послуг, можна вважати питання впровадження понятійного апарату відкритим, що дає підстави внести такі пропозиції.

Ми пропонуємо розглядати термін “державні послуги” як консолідуєчий, що об'єднує поняття управлінська і адміністративна послуга [14]. Державною послугою є надання користувачам результатів виконання функцій державних органів, за допомогою яких останні виконують зобов'язання держави перед громадянами - забезпечують реалізацію їхніх прав і обов'язків.

У цьому контексті *управлінська послуга* розглядається як результат функціональної діяльності державного органу щодо вироблення і реалізації державної політики з регулювання діяльності певного сектора економіки чи соціального життя.

На протигагу цьому *адміністративна послуга* розглядається як результат діяльності виконавчого механізму державного органу чи його апарату із забезпечення інтересів і свобод фізичних та юридичних осіб у відповідь на їхнє звернення в контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими у законодавчо встановленому порядку.

Вищенаведеної термінології ми дотримуємося в монографії, причому наша увага сконцентрована на управлінських і адміністративних послугах органів виконавчої влади.

### 1.3. Соціально-економічна сутність державних послуг

Методологія “системи національних рахунків” враховує операції і з товарами, і з послугами на національному ринку, причому розрізняє *ринкові* (що реалізуються за ринковими цінами) та *не-*



*ринкові послуги*. Останніми є такі, що надаються органами державної і муніципальної влади та некомерційними організаціями безкоштовно або на пільгових умовах задля задоволення потреб 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 у складних життєвих обставинах. Такий зміст надання послуг підтверджують і положення Концепції реформування соціальних послуг, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2007 р. №178-р [15].

Проте послуги, які спрямовані для задоволення потреб різних верств населення, мають соціальний характер, і в подальшому термін “соціальний” ми будемо вживати для підкреслення їх спрямованості на забезпечення життєво необхідних умов реалізації потреб різних соціальних груп для співіснування у суспільстві.

У 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 загального державного і муніципального управління, включаючи некомерційні 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.

Розрізняють неринкові послуги загального призначення, або *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 перелік може розширюватися залежно

йому належним чином виконувати свої повноваження або якій він повинен приділяти увагу протягом свого робочого часу.

*Відповідальність за недотримання Загальних правил поведінки державних службовців*

26. Порушення цих правил державними службовцями є підставою для застосування до них дисциплінарних стягнень, передбачених Кодексом законів про працю України (322-08), а також Законами України “Про державну службу” (3723-12) та “Про боротьбу з корупцією” (56/95-ВР).

27. Державні службовці, які здійснюють керівництво іншими державними службовцями або контролюють їх роботу, зобов’язані вживати заходів щодо дотримання ними Загальних правил поведінки відповідно до законодавства та в межах повноважень, повинні самі або пропонувати керівнику вищого рівня застосовувати відповідні дисциплінарні заходи за їх порушення.

- займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників або підставних осіб, бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, якому він працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики);

- входити самостійно, через представника або підставних осіб до складу правління чи інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарських товариств, організацій, спілок, об'єднань, що провадять підприємницьку діяльність;

- відмовляти фізичним і юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, навмисне затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію;

- відмовляти у видачі або затримувати підготовку та видачу фізичним або юридичним особам передбачених законодавством довідок, посвідчень, інших документів;

- вимагати чи приймати від фізичних і юридичних осіб подарунки, послуги чи будь-які інші переваги, які є чи можуть виглядати як винагорода за рішення чи дії, які належать до його службових обов'язків;

- сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у проведенні ними зовнішньоекономічної, кредитно-банківської та іншої діяльності з метою одержання за це для себе, своїх родичів або інших осіб матеріальних благ, послуг, пільг чи інших переваг;

- неправомірно втручатися, використовуючи своє службове становище, у діяльність інших органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень;

- бути повіреним третіх осіб у справах органу державної влади, в якому він працює, або органів державної влади, підприємств, установ і організацій, діяльність яких контролює;

- надавати незаконні переваги фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень.

24. Державний службовець зобов'язаний декларувати свої доходи та доходи своєї сім'ї в порядку та у строки, визначені законодавством України; ретельно виконувати свої громадянські обов'язки, у тому числі фінансові зобов'язання в порядку і розмірах, установлених законом.

25. Державний службовець зобов'язаний утримуватися від виконання іншої дозволеної законом роботи, якщо вона заважає

від регулятивної спроможності і фінансових можливостей держави. Причому 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 вони фінансуються переважно із загальнодержавних джерел (власне державного бюджету).

Водночас у розвинених країнах Європи превалює думка, що державні послуги будуть більш ефективними, якщо повноваження з 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, а фінансування з муніципального бюджету дає змогу вирішити одночасно дві важливі проблеми політики у сфері державних витрат: визначення дійсного (реального) рівня попиту на послуги та ефективності державного продукування цих послуг.

Однак у такому разі виникає проблема 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 поширеною практикою є фінансування з муніципальних бюджетів лише наднормативної частки або додаткових видів послуг. Якщо потреба в додаткових видах послуг виникла внаслідок надзвичайних ситуацій або місцеві проблеми досягли рівня, який загрожує національній безпеці, коли залучення загальнонаціональних сил і коштів стає неминучим, вони фінансуються із загальнонаціональних джерел (страхових платежів, спеціальних державних фондів, пожертв, допомоги іноземних держав). При цьому 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 метою надання неринкових *муніципальних послуг* також може бути, по-перше, задоволення специфічних місцевих

потреб (у тому числі подолання соціально-економічних проблем), по-друге, встановлення соціальних стандартів, вищих за загальнодержавні, наприклад у столичних регіонах, де наявні відповідні можливості (перш за все фінансові).

На нашу думку, в умовах українських реалій до загальнодержавних неринкових послуг, крім “зовнішніх” (оборони, держбезпеки, 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 та освіти. Їх неприпустимо передавати органам місцевого самоврядування. Доцільно зберегти загальнодержавне фінансування надання цих послуг на мінімально прийнятному рівні.

*Якість таких послуг* припустимо 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. Цей результат припустимо вважати задовільним лише тоді, коли потреби споживачів задовольняються на рівні, вищому за мінімально прийнятний.

*Мінімально прийнятний рівень* надання послуг припустимо визначити як нижню межу дійсного (реального) рівня попиту на сукупність таких послуг. На нашу думку, його слід визначати виходячи із сукупності науково обґрунтованих нормативів основних фізіологічних і соціальних потреб громадянина і родини (з регіональною диференціацією і диференціацією за гендерними, віковими і професійними відмінностями).

Щодо власне державних послуг завжди виникає *проблема визначення дійсного рівня попиту* на них. Якщо у разі ринкових послуг ринок сам визначає кількість послуг шляхом вирівнювання попиту і пропозиції, то такий механізм щодо управлінсько-регуляторних (неринкових) послуг діє лише в частині визначення їх реальної ціни (що на низовому рівні дорівнює ціні “хабара” за законно отриману дефіцитну послугу).

Таким чином, щоб визначити рівень попиту на державні послуги, необхідно *оцінити бажану кількість пропозиції, собівартість послуг і рівень платоспроможності споживачів*. Проблема полягає в тому, що відсутні механізми, які б автоматично, як на ринку, регулювали співвідношення попиту та пропозиції.

(2657-12) та “Про державну таємницю” (3855-12), у тому числі й після залишення ним державної служби, а також використовувати таку інформацію для власного інтересу або інтересу інших осіб шляхом поради чи рекомендації. У той же час державний службовець не повинен приховувати від громадян факти та обставини, що становлять загрозу для життя, здоров’я і безпеки людей, крім випадків заборони розголошення відомостей, що становлять державну таємницю, вичерпний перелік яких визначений законом, а також завдавати шкоди державній інформаційній політиці, суб’єктам інформаційних відносин шляхом ухилення чи утримання від ужиття заходів щодо охорони державної таємниці та іншої інформації з обмеженим доступом.

#### **Конфлікт інтересів та недопущення проявів корупції**

21. Державний службовець повинен на вимогу заявляти про наявність чи відсутність у нього конфлікту інтересів.

Конфлікт інтересів впливає із ситуації, коли державний службовець має приватний інтерес, тобто переваги для нього або його родини, близьких родичів, друзів чи осіб та організацій, з якими він має або мав спільні ділові чи політичні інтереси, що впливає або може впливати на неупереджене та об’єктивне виконання службових обов’язків.

Будь-який з таких конфліктів має бути вирішений до прийняття на державну службу чи призначення на нову посаду.

22. Державний службовець повинен суворо дотримуватись обмежень і заборон, передбачених антикорупційним законодавством та Законами України “Про державну службу” (3723-12) та “Про боротьбу з корупцією” (356/95-ВР), уникати дій, які можуть бути сприйняті як підстава підозрювати його в корупції. Своєю поведінкою він має продемонструвати, що не терпить будь-яких проявів корупції, відмітає пропозиції про незаконні послуги, чітко розмежовує службу і приватне життя, при найменших ознаках корумпованої поведінки інформує свого керівника або державний орган вищого рівня.

23. Державний службовець відповідно до Законів України “Про державну службу” (3723-12) та “Про боротьбу з корупцією” (356/95-ВР) не має права:

- сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у провадженні ними підприємницької діяльності, а також в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою одержання за це для себе, своїх родичів або інших осіб матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;

12. Державний службовець повинен шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування, не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби.

13. Державний службовець має з належною повагою ставитися до прав, обов'язків та законних інтересів громадян, їх об'єднань, а також юридичних осіб, не повинен проявляти свавілля або байдужості до їхніх правомірних дій та вимог, допускати прояви бюрократизму, відомчості та місництва, нестриманість у висловлюваннях або іншим чином поводитися у такий спосіб, що дискредитує орган державної влади або ганьбить репутацію державного службовця.

14. Державний службовець має виявляти толерантність і повагу до різних релігійних організацій, шанування та дотримання народних звичаїв і національних традицій, установленого протоколу у відносинах з представниками міжнародних організацій, іноземних установ та іноземців.

15. При виконанні своїх повноважень державний службовець має забезпечувати, щоб матеріальні та фінансові ресурси, які йому доручені, використовувались раціонально, ефективно та економно.

16. Державний службовець повинен постійно поліпшувати стан відповідності своїх умінь, знань і навичок функціям та завданням займаної посади, підвищувати свій професійний, інтелектуальний та культурний рівень за освітньо-професійними програмами та шляхом самоосвіти.

17. Державний службовець зобов'язаний своєчасно і точно виконувати рішення органів державної влади чи посадових осіб, розпорядження і вказівки своїх керівників.

18. Державний службовець повинен діяти в межах своїх повноважень. У разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, державний службовець зобов'язаний невідкладно в письмовій формі повідомити про це керівнику, який дав доручення, а в разі наполягання на його виконанні - повідомити вищу за посадою особу.

19. Державні службовці не можуть брати участь у страйках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню органів державної влади.

20. Державному службовцю забороняється розголошувати довірену йому державну таємницю, іншу інформацію з обмеженим доступом, установлену Законами України "Про інформацію"

Тому органи державної влади вимушені використовувати адміністративні (нормативні) методи і форми планування та контролю ефективності продукування і надання послуг кінцевому споживачу, що відкриває можливості для суб'єктивізму і маніпуляцій.

#### **1.4. Класифікація державних послуг**

Дослідники у галузі державного управління та суміжних наук віддають належне класифікації послуг як інструменту систематизації свого підходу до теми дослідження.

Зокрема, в [17] наголошується на таких підставах для класифікації адміністративних послуг:

1) за змістом адміністративної діяльності щодо надання послуг:

- видача дозволів (на зайняття окремими видами 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), ноєстрифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України);

- надання соціальних послуг - 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 особи звертаються 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, її 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 регулювання* (правове, адміністративне, відомче, загальнодержавне або місцеве чи корпоративне), *способом оплати послуг* з боку кінцевого споживача (платні, у тому числі в кредит, частково платні, безкоштовні бюджетні, корпоративні або благодійні, страхові). Отже, основ для типології послуг не так багато, як і власне типів за кожною класифікацією.

На відміну від цього кількість *видів* державних та муніципальних послуг обмежується лише фінансовою та організаційною спроможністю держави (регіону). Їх може бути дуже багато. Саме видам послуг як елементарним класифікаційним одиницям надаються вищенаведені 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. Видавничі справи.
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.

держави шляхом сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових повноважень.

5. Поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби, сприяти реалізації прав і свобод людини і громадянина, визначених Конституцією (254к/96-ВР) і законами України.

6. Державний службовець має дбати про позитивний імідж та авторитет органів державної влади і державної служби в цілому, дорожити своїм ім'ям та статусом.

7. Державні службовці, з урахуванням конституційних прав, можуть брати участь у політичній чи іншій громадській діяльності лише поза межами їх службових обов'язків і в позаробочий час, щоб не підривати віру громадськості в неупереджене виконання ними своїх функцій. Власні політичні погляди вони не можуть використовувати при виконанні своїх посадових обов'язків.

8. Державний службовець, як і інші громадяни, має право на приватне життя і повинен поважати приватне життя інших державних службовців, зберігати з цих питань конфіденційність інформації, якщо інше не встановлено законами України.

#### ***Загальні обов'язки державних службовців***

9. Державний службовець при виконанні службових обов'язків повинен діяти на підставі, в обсязі та у спосіб, які передбачені Конституцією та законами України, а також укладеними і в установленому порядку ратифікованими міжнародними договорами України, на засадах чесності, справедливості, відповідальності, відкритості й прозорості.

Акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, прийняті у межах їх повноважень, що не суперечать закону, є на відповідній території також обов'язковими до виконання державними службовцями будь-якого органу державної влади.

10. Державний службовець повинен сумлінно виконувати свої службові обов'язки, виявляти ініціативу і творчість, постійно вдосконалювати організацію своєї роботи.

11. Державний службовець має виконувати свої посадові обов'язки чесно, неупереджено, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильності до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій, рішуче виступати проти антидержавних проявів і сил, які загрожують порядку в суспільстві або безпеці громадян.

## Додаток 5

### ЗАГАЛЬНІ ПРАВИЛА ПОВЕДІНКИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ УКРАЇНИ

(Затверджено Наказом Головдержслужби України 23 жовтня 2000 року № 58)

Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 7 листопада 2000 р. за N 783/5004)

Ці правила є узагальненням стандартів поведінки та доброчесності державних службовців. Вони ґрунтуються на Конституції України та визначених законами України принципах державної служби, спрямовані на створення умов для підвищення авторитету державної служби та зміцнення репутації державних службовців, а також інформування громадян про поведінку, яку вони мають очікувати від державних службовців.

При прийнятті на державну службу державний службовець знайомиться з цими правилами, про що робиться письмове засвідчення в його особовій справі.

#### *Межі застосування*

1. Загальні правила поведінки встановлюють основні вимоги до етики працівників органів державної влади, що займають посади, віднесені до відповідних категорій посад державних службовців відповідно до Закону України “Про державну службу” (3723-12).

2. Для державних службовців, які працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної, митної, податкової служб, Національного банку України, служби безпеки, внутрішніх справ, управління Збройних Сил та інших військових формувань, відповідними органами можуть затверджуватись правила поведінки з урахуванням особливостей роботи в цих органах.

#### *Загальні положення*

3. Державна служба України ґрунтується на принципах служіння Українському народу та Українській державі; демократизму, гуманізму і соціальної справедливості; верховенства права, що забезпечує пріоритет прав і свобод людини і громадянина; професіоналізму, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання посадових повноважень і дотримання службової дисципліни; політичної неупередженості; відкритості, гласності та контрольованості.

4. Суспільне призначення державної служби полягає в забезпеченні ефективного здійснення завдань і функцій Української

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, які 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 здійснення послуг;
- введення інновацій у технологію і організацію надання послуг;
- залучення споживача до спільної роботи з провайдером послуг;
- зворотний зв'язок з населенням;
- ступінь задоволеності споживачів кількістю і якістю наданих послуг.

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, мала не цільовий, а "процесний" характер (орієнтований на процес регулювання, управління, контролю, а не на задоволення потреб громадян); по-друге, навіть у такій ринково орієнтованій країні, як США, запровадження методів управління, притаманних приватному сектору, стримується чиновництвом, не зацікавленим у кінцевому результаті діяльності [18].

Водночас саме визначення *груп клієнтів* - споживачів дало змогу виявити соціальні пріоритети надання державних послуг. За результатами дослідження, проведеного в США, визначено такі групи клієнтів державних послуг:

1. Клієнти, що потребують соціального захисту (і отримують допомогу від федерального та місцевих урядів).
2. Підприємництво (бізнес).
3. Вся громадськість.
4. Суб'єкти правових відносин (забезпечення законності).
5. Природні ресурси (управління ними).
6. Наукове та академічне співтовариство.
7. Уряди штатів та місцевого самоврядування, інші партнери федерального уряду.
8. Мандрівники, туристи та інші американці, які виїхали за кордон.
9. Федеральний уряд США та федеральні службовці.
10. Військові ветерани.

Ці групи є фактично категоріями орієнтованої на максимізацію соціальної ефективності проблемно-клієнтної типології державних послуг, розробленої відповідно до соціальних пріоритетів США.

На нашу думку, в Україні існує нагальна потреба в розробці і офіційному затвердженні саме такої *клієнт-орієнтованої типології державних послуг* на основі врахування пріоритетів соціального розвитку.

діяльність, не побоюючись у відповідь контрзаходів. Крім того, управлінці можуть посилювати цю відвертість, забезпечуючи вдумливий і об'єктивний розгляд міркувань, поданих співробітниками.

9. Необхідно поважати і захищати спеціальну інформацію, до якої ми маємо доступ під час виконання офіційних обов'язків.

Значна кількість інформації в державних установах є закритою з міркування національної безпеки або на підставі законів і розпоряджень. Якщо ви розмовляєте з колегами про питання подібного роду, упевніться, що ця інформація їм дійсно необхідна, і передайте їм її із збереженням секретності. Якщо ваша робота класифікована як закрита, дотримуйтесь правила секретності. Особлива увага повинна бути звернена на охорону доступу до конфіденційної інформації, що міститься в комп'ютерах. Інформація втаємничується від окремих громадян або від громадськості, тільки якщо є вірогідність завдати збитків, незаконних або непрофесійних наслідків розповсюдження інформації.

Там, де інформацію, що є в одній установі, потребують для законного здійснення своєї діяльності інші урядові установи, зробіть все можливе для співпраці в рамках закону, статутів, адміністративних розпоряджень і обіцянок, даних тому, хто подав вам інформацію.

10. Потрібно сприймати як особисте зобов'язання постійне перебування в курсі поточних проблем, що виникають, а також необхідність вести державні справи з професійною компетентністю, чесністю, безсторонністю, ефективністю і результативністю.

Серйозної помилки у сфері державного управління припускаються ті, хто виконують свою роботу із знанням справи, але не заглядають вперед і не цікавляться проблемами і питаннями, які тільки виникають.

11. Потрібно дотримуватись і відстоювати Конституцію країни і конституції штатів та інші закони, визначальні відносини між державними службовцями і клієнтами, громадянами, а в разі необхідності сприяти їх вдосконаленню.

*Прийнято 27 березня 1985 року*

ки відносно громадян. Сформууйте просту систему контролю для того, щоб упевнитися, що Ваші співробітники з користю і ввічливо обслуговують громадян. Скрізь, де це можливо, покажіть громадянам, як уникати помилок в їх відносинах з урядом.

На запитання кожного громадянина необхідно давати найбільш продуману і повну відповідь. Якщо Ви або Ваші співробітники не знають відповіді на запитання, необхідні зусилля, щоб отримати таку відповідь, або допомогти громадянину вступити в прямий контакт з потрібною установою.

Частиною відповідального обслуговування громадян є стимулювання співпраці з ними і залучення громадськості. На адміністраторів покладається етична відповідальність щодо залучення громадян до співпраці з урядом, наскільки це доцільно, а також забезпечувати підтримку уряду з боку громадян, маючи за мету економічні міркування і підвищення ефективності. Необхідно поважати право громадян знати із засобів масової інформації, як йдуть справи у Вашій установі, хоча потрібно зважувати, що питання можуть розглядатися у світлі вузькопартійних або недержавних міркувань.

7. Необхідно прагнути вищого рівня особистого професіоналізму і стимулювати професійне вдосконалення Ваших колег і тих, хто хоче прийти працювати в сферу державного управління.

Штатних співробітників слід стимулювати до участі в діях щодо підвищення кваліфікації та участі в роботі асоціацій на зразок Американської спілки державного управління (АСДУ).

Адміністратори повинні виділити час на періодичні зустрічі з особами, які вивчають державне і муніципальне управління, та забезпечити узгодження теоретичних знань і реального здійснення адміністративних функцій.

8. Потрібно поєднувати організацію і оперативні обов'язки з позитивним ставленням і конструктивною підтримкою відкритого спілкування, творчого підходу, старанності і сприйнятливості до потреб людей.

Американці чекають від уряду, що він буде сприятливим, добре організованим і діючим в межах закону. Державні службовці повинні розуміти мету своєї установи і ту роль, яку вони відіграють для досягнення цієї мети. Старанність і творчий підхід співробітників впливатиме з відчуття мети.

Члени АСДУ повинні прагнути створення робочої обстановки, сприятливої для позитивних і конструктивних відносин між працівниками на всіх рівнях. Ця відвертість дозволить їм оцінювати

## 1.5. 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 [19] 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 змогу зробити висновок про наявність ознак, достатніх для орієнтації державних органів у їх діяльності щодо надання послуг, а також принципів, які гарантують їх отримання насамперед громадянами [14].

Так, уже в ст. 1 Конституції України закладено основи, які мають визначати зміст і технологію організації надання послуг. Це проголошення України як *демократичної, соціальної і правової* держави.

Отже, 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 підстави вважати, що державна послуга може здійснюватися трьома конституційно визначеними гілками влади або мати відповідні складові.

Виходячи зі змісту ст. 6 можна 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 або/та оскарження певних дій чи рішень, зокрема в суді.

Стаття 7, якою гарантується місцеве самоврядування, визначає ще одного суб'єкта процедури надання послуг.

Низка статей Конституції України гарантує певні напрями організації та надання державних послуг. Так, ст. 13 визначає право власності народу щодо користування природними об'єктами, а ст. 14 передбачає захист прав суб'єктів права власності і господарювання.



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.

Для забезпечення цих обов'язків з метою реалізації відповідних державних послуг державою було створено в системі виконавчої влади Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, у сфері управління якого діють такі урядові органи державного управління, як: Державна екологічна інспекція, Державна служба заповідної зони, Державна гідрометеорологічна служба, Державна інспекція з контролю за охороною, захистом, використанням та відновленням лісів. Створено також два територіальні органи міністерства: Державну інспекцію охорони Чорного моря, Державну інспекцію охорони Азовського моря.

Конституційні обов'язки держави знайшли відображення у завданнях і повноваженнях Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства праці і соціальної політики, Державного комітету України з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи та підпорядкованих їм структур.

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, насамперед, назвати ті що, визначені ст. 19, а саме: “ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством”. Зроблено і пряме посилання 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 положень Конституції України, які забезпечують дотримання названих вище принципів, можна віднести тезу про верховенства права, закріплену в абзаці першому ст. 8. У ст. 21 підкреслюється, що права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Отже, державні послуги, що впливають із змісту законодавства, гарантовані принципом найвищої цінності людини в Україні.

здійснення незаконних дій в будь-якій державній установі, повинні шукати сприяння в тому, як передати інформацію з цього питання відповідним властям.

Всі державні і муніципальні службовці повинні підтримувати офіційні інспекційні установи - Головне контрольно-фінансове управління на федеральному рівні, аудиторів на рівні штатів або великих регіонів, федеральних аудиторів або аудиторів штатів. Ми повинні підтримувати концепцію незалежного аудиту. Добре поставлений податковий і управлінський контроль і інспекція - це важливі питання захисту державного інтересу, забезпечення ефективної роботи керівників і їх установ.

І в державних установах, і в бізнесі несправне устаткування, неадекватне програмне забезпечення, нескоординовані процедури, слабкі засоби охорони можуть стати причиною свідомих або несвідомих порушень. Етичний обов'язок керівників - тримати у повному порядку устаткування, програмне забезпечення, управлінські процедури і засоби охорони.

Повинні періодично перевірятися підстави для пільг, що надаються установі, і причини вивільнення від тих або інших податків і виплат.

“Збудники спокою”, які часто виглядають нелояльними в очах їх безпосередніх начальників, насправді можуть виявитися лояльними щодо вищих інтересів суспільства. Якщо це так, то “збурення спокою” заслуговує підтримки. Місцеві, штатні і федеральні органи влади повинні встановити ефективні канали, по яких “збудники спокою” зможуть повідомити про свої міркування, не боячись бути встановленими.

Керівники зобов'язані повідомляти своїх співробітників, що конструктивна критика ними сприйматиметься без будь-яких репресивних заходів у відповідь. Співробітники можуть доносити свою критику до омбудсменів або інших призначених для цього посадовців. Як крайній засіб державні службовці можуть вести свою критику публічно. Але особистим і професійним зобов'язанням критиків є обґрунтованість їх критики.

6. Служити суспільству з відчуттям пошани до інших людей, з чуйністю до них, проявляючи ввічливість і увагу, визнати, що служіння людям вище за служіння самому собі.

Упевняйтеся, що Ваші відповіді на запитання, пов'язані з державною політикою, повні, зрозумілі і правдиві. Намагайтеся розвивати у Ваших співробітниках прагнення до ввічливої поведін-

За іронією долі, є свідомство того, що конфлікт інтересів і корупція часто виникають не з зіткнення із зовнішнім середовищем організації, а як результат взаємодії між людьми, які дуже добре знають один одного. Щоб посилити опір при конфлікті інтересів, державним службовцям слід уникати частих позаслужбових контактів із людьми, діяльність яких вони регулюють, або з особами, які бажають продати товари або послуги державній установі чи агентству.

Установи, що мають функції з інспекції або розслідування, беруть особливі зобов'язання щодо зменшення своєї уразливості при конфлікті інтересів. Для цих установ може виявитися корисною періодична ротація кадрів.

Особи, що обіймають посади, визначені законом або регуляторним документом як посади поза класифікацією або як посади, на які здійснюється політичне призначення (наприклад члени кабінету), мають спеціальне зобов'язання поводитися так, аби не складалося враження, ніби їх офіційні дії спрямовуються виключно або переважно їх партійними або політичними орієнтаціями.

Державні службовці повинні завжди пам'ятати, що, незважаючи на всі запобіжні заходи, завжди можуть виникнути ситуації потенційного конфлікту інтересів. Отже, важливо звести цей потенціал конфлікту до мінімуму. Державні службовці, а особливо викладачі і дослідники державного і муніципального управління, беруть на себе серйозне зобов'язання періодично обговорювати тему конфлікту інтересів в організаціях, навчальних закладах і асоціаціях.

4. Забезпечувати і розвивати будь-які дії, спрямовані на забезпечення рівних можливостей зайнятості, на недопущення дискримінації за ознакою раси, статі або віросповідання.

5. Усунути всі форми незаконного використання державних засобів, пов'язаних з ними зловживань, неефективного їх використання; підтримувати колег, що стикнулися з труднощами в своїх правомірних спробах боротьби із зловживаннями, обманом, незаконним використанням.

Якщо Ви є керівником великого відділу, Ви повинні стояти на варті не тільки протизаконних дій, здійснюваних або стимульованих Вашим відділом, але і періодично повідомляти Ваших підлеглих, що не потерпите порушення закону в підрозділах, якими вони керують.

Обговорюйте з ними ці закони і причину вказаної позиції. Державні службовці, у яких є переконливі підстави підозрювати

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 конституцій 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 її органів оприлюднювати порядок 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 право на таку діяльність і звертається увага на недопущення зловживань монопольним становищем на ринку. Для забезпечення цієї конституційної норми та надання відповідних державних послуг в 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 надання освітніх послуг і бере на себе зобов'язання щодо гарантування права громадян на їх отримання, зокрема з визначенням підстав безкоштовного їх надання.

У Конституції України права і свободи людини і громадянина гарантуються правовим захистом 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 послуг, зокрема в частині повноважень, що можуть бути передані органам місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства.

Таким чином, огляд положень Конституції України свідчить про її спрямованість на забезпечення людини і громадянина державними послугами, зміст і порядок надання яких впливає з повноважень державних інституцій.

### **1.6. Сутність регулювання і регламентування державних послуг**

Наукові підходи 1990-х рр. до визначення ролі держави в суспільному розвитку описуються в літературі по-різному: як рух до “держави-регулятора” (regulatory state), “держави-арбітра” (evaluative state) або до “суспільства аудиту” (audit society), “ери інспекції” (age of inspection) тощо. *Регулювання* є однією з функцій управління і ключовим елементом режимів відповідальності (accountability regimes). Британські досягнення в управлінні часто трактуються як нова модель організаційного управління, що реалізує принцип регульованої автономії (principle of regulated autonomy).

На думку деяких західних вчених (Hood, Scott, James, Jones and Traves, 1999), які спробували виявити “загальну перспективу регулювання” (general regulation perspective) через аналіз функцій суспільної бюрократії (public bureaucracies), термін “державно-регулятор” (regulatory state) означає, що в сучасних державах посилюється акцент на впорядкуванні і унормуванні владних повноважень (authority) шляхом встановлення правил (rules) і регуляторних стандартів (standard setting), тоді як раніше предметом першочергової уваги були питання суспільної власності (public ownership), суспільних субсидій (public subsidies) та безпосереднього гарантування надання послуг (directly provided services).

свідчитиме Ваша робота. Будьте щедрі в хорошій оцінці роботи Ваших колег. Ставтеся до державного гаманця так само дбайливо, неначебто він Ваш власний. Будучи посадовцем або службовцем, підтверджуйте своїм прикладом пошану до прав інших людей. Добре знайте їх законні обов'язки і не зловживайте ними. Свої помилки визнавайте швидко, публічно і з гідністю. Будьте уважні з тими, у кого не дуже добре складаються відносини з вашою установою, з її нормами, розпорядженнями або адміністративними процедурами.

2. Здійснювати свою службу так, щоб виконанням офіційних обов'язків не прикривалися особисті цілі. Єдиною особистою метою, яку може мати державний службовець на своїй роботі є отримання заробітної платні і встановлених законним порядком пільг і компенсацій, пошана до своєї праці і визнання її результатів. В ці особисті цілі можна включити також задоволення від цікавої роботи, потрібної суспільству, а також своєчасне проходження встановлених етапів кар'єрної служби. Жоден обраний або призначений службовець державної установи не має права брати у позику або приймати подарунки від співробітників будь-якої корпорації, у яких дана державна установа купує послуги або якому вона їх продає, або діяльність яких вона регулює. Якщо в процесі Вашої роботи відбуваються численні контакти із співробітниками фірм і корпорацій, що займаються поставками уряду, упевніться, що всі Ваші особисті витрати Ви оплачете самі. Державна власність, фундації і влада ніколи не повинні бути спрямовані на досягнення особистих і політичних цілей. Підтверджуйте своїми діями, що перешкоджатиме будь-якому використанню державних коштів для себе, своєї сім'ї або своїх друзів.

3. Уникайте будь-якого інтересу або дії, які вступають в конфлікт із нашими офіційними обов'язками.

Державні і муніципальні службовці не беруть на себе виконання завдання, яке вступає в конфлікт або може бути розглянуте як таке, що вступає в конфлікт із службовими обов'язками.

Ці загальні твердження впливають із основоположного принципу, відповідно до якого державні службовці є довіреними особами всього народу. Це означає, що народ має право чекати від державних службовців чи осіб, що їх заміщують, дій щодо чесного ставлення до всього народу, а не лояльності тільки кільком особам або обмеженій групі осіб.

Необхідно уникати дій (або бездіяльності), які вступають в конфлікт з цією основою довір'я, завдають їй шкоди або руйнують.

## ЕТИЧНИЙ КОДЕКС АМЕРИКАНСЬКОЇ СПІЛКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1. Показувати найвищі зразки особистої непідкупності, чесності і сили духу у всіх наших діях на державних і муніципальних посадах з метою викликати довір'я до державних і муніципальних інститутів.

Сприйняття дій службовця державної установи іншими людьми критично важливо для його репутації. Немає нічого більш важливого для державних службовців/управлінців, ніж думка людей про їх чесність, правдивість і непідкупність. Порівняно з цими вимогами навіть дещо відходить у тінь компетентність як головна цінність, яку громадяни прагнуть знайти в посадовцях держави, в державних і муніципальних службовцях. Будь-який особистий або колективний компроміс, пов'язаний із вказаними вище якостями, може зашкодити спроможності установи виконувати свої завдання. Репутація адміністратора може бути зіпсована. Ефективність може бути підірвана. Кар'єра - занепащена. Кращою страховкою проти втрати суспільного довір'я може бути дотримання вказаних вище стандартів.

Державні службовці/управлінці зобов'язані розвивати в собі ці стандарти тому, що на них покладені важливі обов'язки. В них повинна виховуватися пошана до істини, чесне поводження з іншими людьми, відповідальне ставлення до прав і обов'язків громадян, пошана до державного майна.

Якщо Ви відповідаєте за роботу інших співробітників, розмовляйте з ними про причини важливості дотримання етичних стандартів. Роз'яснюйте їм, що вони так само важливі, як і фінансова відповідальність за кошти, що перебувають в їх розпорядженні.

Якщо Ви відповідаєте тільки за свою власну роботу, не компрометуйте свою чесність і непідкупність заради підвищення по службі, нагород або особистих цілей. Будьте скромні, поважайте власне становище і владу ваших начальників - обраних або призначених, проявляйте сприйнятливості до очікувань і цінностей людей, яких Ви обслуговуєте. Дотримуйтесь золотого правила: ставтеся до інших людей так само, як Ви хочете, щоб ставилися до Вас в подібних обставинах. Не підносьте свої здібності: за Вас

За висновками цих вчених, унаслідок появи нового погляду на питання регулювання в багатьох країнах кількість і обсяг функцій управління збільшуються за рахунок діяльності зі встановлення стандартів з моніторингу і контролю за установами, які надають послуги (enforcement of service delivery bodies).

*Внутрішнє регулювання* органів управління має такі особливості:

- вища бюрократія визначає діяльність нижчої;
- існує певний рівень організаційного розподілу (organizational separation);
- регулювання дає право детально досліджувати поведінку персоналу та вимагати її зміни.

Власне "регулювання" є надто багатозначним поняттям - його важко чітко визначити. До того ж форми регулювання всередині управлінських систем надзвичайно різноманітні і не зводяться до якоїсь єдиної моделі. У Великобританії в процесі управління функціонують сім основних типів інституцій-регуляторів:

- громадські аудитори (public auditors);
- професійні інспекції (professional inspectorates);
- прямі приймальні скарг на державних службовців (ombudsmen);
- загальні внутрішньовідомчі регулятори (central agency regulators);
- галузеві внутрішньовідомчі регулятори (departmental regulators of agencies);
- центральні урядові регулятори відомств (central government regulators of agencies);
- центральні урядові регулятори органів місцевого самоврядування (central government regulators of local authorities).

Будь-яке *регулювання* полягає: по-перше, у встановленні *правил* (критеріїв, норм правильності); по-друге, у розробці *формалізованих процедур* (регламентів) правильної поведінки; по-третє, в *контролі* за додержанням правил; по-четверте, в *мотивації* поведінки (заохоченні до виконання правил); по-п'яте, в її *корекції* (зовнішньому втручанні задля припинення неправильної поведінки).

*Мета* регламентації надання державних послуг (як і будь-яких інших) полягає в забезпеченні задоволення потреб кінцевого споживача на максимально можливому рівні (водночас не нижчому за мінімально прийнятний), тобто вона збігається з метою регулювання послуг, оскільки власне регламентування входить як нормативний і процедурний компонент до процесу регулювання.

Власне *регламентування* поведінки обмежується першими двома функціями процесу регулювання, який передбачає появу *інструкції* з максимально формалізованим алгоритмом “правильних дій” - *процедурним регламентом*. Загальними засобами регламентування є нормування і формалізація технологічних процедур (в нашому випадку процедур виробництва та надання державних послуг споживачам).

Однак коли йдеться про додержання регламенту, то оцінка результату діяльності за змістовими критеріями “правильності” (необхідної кількості і якості наданих послуг) замінюється оцінкою “правильності” процедури “за інструкцією”, яка, на жаль, далеко не завжди гарантує “правильний” результат діяльності [1]. Контролюючи лише ступінь додержання процедурного регламенту надання державних послуг, ми неминуче потрапимо до класичної бюрократичної пастки, що здебільшого зумовить помилкову оцінку соціальної ефективності діяльності з надання послуг. Отже, коли функції контролю, мотивації та корекції поведінки персоналу в установі будуть орієнтовані лише на “додержання регламенту”, результати діяльності органів державної влади чим далі, тим більше втрачатимуть ознаки соціальної ефективності.

Таким чином, зміст технологічних процедур має *контролюватися* “на виході” з процесу шляхом досягнення відповідності нормам соціальних стандартів і гарантій. На жаль, не існує універсальних способів і методик, крім системно-структурного аналізу інформаційних потоків в процесі прийняття управлінських рішень, які б дали змогу хоча б частково зробити залежними технологічні процедури від кінцевого результату діяльності.

Оптимальні з точки зору кінцевого результату процедури надання державних послуг доведеться практично відпрацьовувати в кожному конкретному випадку. Причому успіх тут може бути досягнуто лише за умови, якщо ця експериментальна діяльність з надання державних послуг буде контролюватися, мотивуватися і коригуватися не за регламентними, а за регулюючими нормами, тобто за *соціальними критеріями і нормативами*.

Звідси постає складне наукове і суспільно-політичне завдання щодо обґрунтування реальних (в даних конкретно-історичних умовах) і водночас прийнятних для суспільства *нормативів* як *основи для регламентування державних послуг*.

Ці нормативи мають враховувати і *технологічні особливості* надання державних послуг. Причому слід взяти до уваги,

впровадження цих принципів. Він містить корисні рекомендації для співробітників Комісії в їх відносинах з громадськістю\*.

Звичайно, багато посадовців Комісії вже прагнуть забезпечувати належне обслуговування в їх контактах з громадськістю. Тому мета цього кодексу полягає в тому, щоб приєднатися до зусиль щодо гарантованого забезпечення високої якості обслуговування у всіх обставинах, а також в інформуванні громадськості про ті стандарти поведінки, яких вона має право очікувати в своїх відносинах з Комісією.

Для цього Кодекс встановлює принципи, на яких повинні бути засновані відносини між Комісією і громадськістю: законність, відсутність дискримінації, пропорційність цілі і засобів та послідовність в адміністративній поведінці.

Правильність застосування Кодексу співробітниками Комісії безперервно перевіряється починаючи з 1 листопада 2000 р., коли Кодекс набув чинності. Будь-які громадяни, які вважають, що з ними не поводитись згідно з цими правилами, можуть подавати скарги. Комісія також надаватиме регулярні звіти, висуваючи на перший план і успіхи, і недоліки у застосуванні Кодексу.

Я вітаю включення “права на належну адміністрацію” в Хартію Фундаментальних Прав, формально проголошену главами держав і урядів на Європейській Раді в Ніцці. Отже, Кодекс належної адміністративної поведінки важливий для того, щоб гарантувати пошану права на належну адміністрацію, що встановлене Хартією.

Ухвалення Кодексу належної адміністративної поведінки разом з іншими пропозиціями Білої книги Реформи, такими, як спрощення адміністративних процедур і заохочення індивідуальної підзвітності, забезпечить ефективні засоби включення принципів належного адміністрування в практику щоденної роботи. Це принесе користь співробітникам і поліпшить ставлення громадськості до Комісії як до необхідного інституту, метою якого є забезпечення належного обслуговування з боку Європейського Союзу.

Нейл Кіннок, заступник голови по адміністративній реформі

\*“Офіц. журн. Європ. Співтовариств”: ОJ L 267, 20.10.2000. - 2000. - 20 жовт.

з принципами для обробки кореспонденції і на нього розповсюджуються ті ж граничні терміни.

#### *Запити від засобів інформації*

Відповідальною за контакти із засобами інформації є Служба по зв'язках із ЗМІ і комунікаціях. Персонал, проте, може відповісти на запити, якщо запитувана інформація торкається технічних деталей, що входять в його конкретну сферу відповідальності.

#### 5. Захист персональних даних і конфіденційної інформації

Комісія і її персонал повинні дотримуватись, зокрема:

- правил захисту недоторканності приватного життя і особистих даних;
- зобов'язань, висловлених в Статті 287 Угоди і, зокрема, захисту професійної таємниці;
- правил захисту таємниці кримінальних розслідувань;
- конфіденційності питань, що належать до компетенції різних комітетів, передбачених в Статті 9 і Додатках II і III Інструкцій для персоналу.

#### 6. Скарги

##### *Європейська Комісія*

Представники громадськості можуть направляти скарги щодо можливого порушення принципів, висловлених в цьому Кодексі безпосередньо в Генеральний Секретаріат Європейської Комісії, який направляє їх відповідному відділу.

Генеральний директор або начальник відділу відповідає на скаргу у письмовій формі в строк до двох місяців. Той, що звертається, в цьому випадку має один місяць, щоб звернутися до Генерального секретаря Комісії; щоб розглянути результат скарги. Генеральний секретар дає відповідь на скаргу протягом одного місяця.

Передмова заступника голови Комісії Євросоюзу по адміністративній реформі Нейла Кіннока до Кодексу належної поведінки для співробітників комісії

У Білій книзі, присвяченій Адміністративній Реформі, яка була прийнята Комісією 1 березня 2000 р., виділені ключові принципи Європейського державного управління: обслуговування, незалежність, відповідальність, підзвітність, ефективність і прозорість.

Приймаючи 13 вересня 2000 р. Кодекс належної адміністративної поведінки, Комісія зробила важливий практичний крок до

що хоч не існує принципових відмінностей в технологіях надання державних і муніципальних послуг, спостерігаються суттєві технологічні відмінності за видами послуг і сферами їх надання.

З точки зору отримання послуги кінцевим споживачем (що є найбільш соціально значущим) всі ці технологічні особливості полягають у відмінності: по-перше, двох основних *способів їх надання* - "явочного" (з особистою появою споживача в місце видачі) та "дистанційного"; по-друге, двох основних *способів прийняття рішення про надання послуги* - "заявочного" (всім без винятку особам певної категорії на їх звернення) та "дозвільного" (рішення про надання послуги приймає чиновник).

Найбільш прогресивним є "дистанційно-заявочний" спосіб, який все більше поширюється в розвинених країнах, причому по-свідченням особи (фізичної або юридичної) в такому разі стає наявність *в електронному реєстрі потенційних споживачів* послуги. Ця база даних формується за попередніми заявками споживачів (або навіть без їхньої участі), безплатні послуги (здебільшого інформаційного характеру) надсилаються споживачам автоматично, платні - через фільтр передоплати.

В Україні, на жаль, здебільшого практикується "явочно-дозвільний" спосіб як такий, що значно скорочує потреби "на вході" в систему надання послуг. Цей спосіб є найбільш обтяжливим для споживача та одним з джерел зловживань і корупції, а також зростання соціального напруження.

Розглянемо підходи до встановлення регулюючих соціальних нормативів, які можна вважати основою регламентації державних послуг.

Виходячи із загальних міркувань встановлення (обґрунтування) регулюючих нормативів надання державних послуг може бути визначене як досягнення *суспільної угоди* стосовно певного рівня забезпеченості громадськими благами.

Тому ці соціальні нормативи мають бути не лише встановлені законодавчо, а й взяті до обов'язкового (без викривлень і скорочень) виконання всіма органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Для цього необхідно, щоб нормативи надання державних послуг були не лише соціально прийнятними, а й реальними з точки зору фінансового та інших видів матеріального, у тому числі організаційного і кадрового забезпечення. Без цього вони неминуче залишаться більш або менш вдалою декларацією, що і сталося із

Законом України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”.

У цивілізованих країнах поняття “соціальні стандарти” і “соціальні гарантії” є загалом тотожними і визначають гарантований рівень надання послуг.

В умовах України їм доводиться надавати різного змісту. Причому є два підходи щодо розмежування змісту цих понять. Перший надає їм якісну відмінність, визначаючи “стандарти” як законодавчо і регулятивно (відповідними до відомчих інструкцій) встановлений характер і якість надання послуг, а “гарантії” зводять до засобів гарантування, тобто до механізмів виправлення порушень стандартів з боку державних і муніципальних органів (наприклад, звернення до суду).

Другий підхід надає цим поняттям лише кількісну відмінність (що ближче до підходів цивілізованих країн), оскільки “де факто” українські “соціальні стандарти” перетворилися на ідеальну модель, якої прагнемо досягти, а “соціальні гарантії” становлять ту частку стандартів, якою є теоретична можливість досягти 100% бюджетного забезпечення згідно із Законом України “Про Державний бюджет” (тобто також в ідеалі).

Тому виникає необхідність ввести додаткове поняття “діючі соціальні стандарти”, які визначаються сумою чинних відомчих інструкцій стосовно надання послуг (у тому числі тих, що належать до кола державних і муніципальних), беручи до уваги, що і вони далеко не завжди виконуються.

Тож для визначення реально “діючих соціальних гарантії” (знов доводиться вводити додаткове поняття) в Україні необхідно здійснити спеціальне дослідження. Однак і без нього зрозуміло, що тут буде виняткова територіальна диференціація, аж ніяк не пов’язана з відмінностями соціальних потреб. Так само зрозуміло, що найвищі “діючі соціальні гарантії” забезпечує столиця нашої батьківщини завдяки ефекту концентрації.

Першим дієвим кроком щодо підвищення соціальних гарантії і виведення їх на суспільно прийнятний рівень має бути формування в Україні територіально розподіленої системи оперативного громадського контролю за рівнем і якістю надання державних і муніципальних послуг (в реальному масштабі часу) як основного засобу їх гарантування. Його слід доповнити другим дієвим засобом - запровадженням адміністративної відповідальності осіб, які надають ці послуги, за порушення стандартів.

вої роботи, наприклад у формі консультацій між відділами або перекладу, відповідальний представник персоналу повинен направити повідомлення з вказівкою дати, до якої адресат може чекати відповідь в світлі цієї додаткової роботи, зважаючи на відносну терміновість і складність питання.

Якщо відповідь повинна бути складена не тим відділом, якому була адресована первинна кореспонденція, особа, що направила запит, повинна бути проінформована про ім’я і адресу працівника, якому переданий лист.

Ці правила не застосовуються до кореспонденції, яка може бути розцінена як неналежна, наприклад тому, що вона повторна, образлива чи/або безглузда. В цьому випадку Комісія залишає за собою право припинити будь-які такі обміни кореспонденцією.

#### *Телефонний зв’язок*

При відповіді на телефонний дзвінок персонал повинен ідентифікувати себе або свій відділ. Відповідь на телефонні дзвінки має бути настільки швидкою, наскільки це можливо.

Співробітники, що відповідають на запити, зобов’язані надавати інформацію про предмети свого безпосереднього відання, а в інших випадках працівник зобов’язаний направити особу, яка телефонує, до відповідного конкретного джерела. Якщо необхідно, працівники повинні направити особу до свого керівника або проконсультуватися з ним (з нею) до надання інформації.

Якщо запити торкаються питань безпосереднього відання персоналу, персонал зобов’язаний встановити особу, яка телефонує, і перед наданням інформації перевірити, чи була вона вже оприлюднена. Інакше працівник може визнати, що розкриття інформації не відповідає інтересам Співтовариства. В цьому випадку він (вона) повинен (на) пояснити, чому він (вона) не може розкрити інформацію і послатися у відповідних випадках на зобов’язання дотримання обережності, встановлені в Ст. 17 Інструкції для персоналу.

При необхідності персонал повинен запитати письмове підтвердження запитів, зроблених по телефону.

#### *Електронна пошта*

Персонал повинен відповідати на повідомлення електронної пошти швидко, керуючись принципами, що описані в розділі про телефонний зв’язок.

Проте якщо повідомлення електронної пошти за своїм характером є еквівалентом листа, воно повинно бути оброблено згідно

кількість осіб, зацікавлених в схожих рішеннях, замість докладних обґрунтувань окремих рішень можуть даватися стандартні відповіді. Ці стандартні відповіді мають включати основні причини, які пояснюють ухвалені рішення. Крім того, детальне обґрунтування має бути надано сторонам, які в прямій формі запитують таке обґрунтування.

*Обов'язок оприлюднювати умови подачі апеляцій*

Якщо в законодавстві Співтовариства містяться відповідні положення, зацікавлена сторона має бути чітко повідомлена про можливість подачі апеляції і форму її подачі (ім'я і адреса офісу працівника або відділу, якому повинна бути подана апеляція і термін її подачі).

У відповідних випадках рішення повинні містити посилання на можливість початку судочинства та/або направлення скарги Європейському Омбудсману відповідно до Статті 230 чи 195 Угоди про створення Європейського Співтовариства.

#### 4. Робота із запитами

Комісія повинна відповідати на запити у найприйнятніший спосіб і настільки швидко, наскільки це можливо.

*Запит документів*

Якщо документ вже був опублікований, особа, що робить запит, буде направлена до комерційних агентів Офісу Публікацій (ОРОСЕ) або до центрів документації чи інформаційних центрів, які забезпечують вільний доступ до документів: "Інформаційні пункти", Європейські центри документації і т.ін. Велика кількість документів легкодоступна також в електронній формі.

У кожному конкретному випадку встановлюються певні правила доступу до документів.

*Кореспонденція*

Відповідно до Ст. 21 Угоди про створення Європейського Співтовариства представники громадськості, що направили лист в Комісію, повинні отримати відповідь мовою їх первинного листа за умови, що воно було написано на одній з офіційних мов Європейського Союзу.

Відповідь на лист, адресований Комісії, має бути направлена протягом п'ятнадцяти робочих днів від дати отримання листа відповідальним департаментом Комісії. Відповідь повинна передбачати визначення працівника, відповідального за питання, і опис того, як з ним або з нею можна зв'язатися.

Якщо відповідь не може бути направлена в згадані граничні терміни, а також у всіх випадках, коли відповідь вимагає додатко-

До засобів громадського контролю належать:

- періодичні *громадські слухання* (за участю преси) стосовно результатів роботи відповідних органів виконавчої влади; оптимальна періодичність - раз на квартал; в результаті кожної ітерації слухань розробляються обов'язкові до виконання рекомендації (така практика стає звичною для Великобританії);

- *розміщення Інтернет-відгуків споживачів* (у тому числі анонімних) *на web-сайтах* відповідних органів влади і місцевого самоврядування - надавачів послуг;

- періодичні *соціологічні опитування* споживачів послуг, а також *експертні оцінки* незалежних експертів щодо відповідності рівня і якості державних послуг соціальним потребам.

Створення дієвої системи громадського контролю за наданням державних і муніципальних послуг в Україні відповідатиме сучасним тенденціям модернізації державного управління в розвинених країнах світу, де державні послуги регламентуються відповідно до таких *принципів*:

- орієнтації на *загальнонаціональні цілі*, а не на кон'юнктурні фактори;

- підвищення цілеспрямованості і відповідальності за розподіл державних послуг за рахунок *всебічного врахування інтересів різних соціальних груп* (людей похилого віку, жінок, інвалідів, національних меншин), а не власних потреб державних структур; використання сучасних технологій; впровадження послуг для розвитку малого бізнесу;

- поліпшення якості надання державних послуг шляхом *розробки і реалізації програм звітності міністерств* з цього приводу; підтримки інформаційної мережі з проблем якості для обміну прогресивним досвідом;

- *використання інформаційних технологій* для кращого задоволення потреб громадян і поширення державних послуг через електронні мережі.

### **1.7. Необхідність законодавчого врегулювання порядку і стандартів надання державних послуг**

Однією з головних проблем підвищення ефективності діяльності держави в інтересах громадян і їх об'єднань є відсутність: по-перше, достатньої правової бази, по-друге, традицій мати обов'язковим результатом цієї діяльності саме надання послуг гро-



мадянам і організаціям. Внаслідок цього якість і доступність державних послуг досі не стали основними критеріями оцінки результативності діяльності органів виконавчої влади.

Аналіз адміністративної практики свідчить, що до встановлених у законах вимог стосовно реалізації адміністративних процедур, які можуть кваліфікуватися як державні послуги, 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, оскільки вони стали практикою реалізації державних функцій органами влади, організаціями, установами та їх посадовцями при виконанні своїх службових обов'язків. Достатньо звернути увагу на web-сайт Верховної Ради України\*, де наведені посилання на 125 документів, які кваліфіковані як акти і документи, що регламентують житлові, комунальні та господарські послуги. В списку на сайті відсутні закони, а більшість наведених на ньому нормативних актів стосуються платних послуг.

Отже, досі відсутні загальноприйняті і єдині для всієї країни (і для державних органів, і органів місцевого самоврядування, і громадян) уявлення про гарантовану якість і доступність державних послуг; низькою є поінформованість громадян та організацій про свої права щодо гарантованого отримання послуг.

У таких умовах відсутня і відповідальність державних службовців за ненадання послуг, за те, наскільки швидко, доступно, якісно вони надають державні послуги, тим більше, що громадянини і їх об'єднання мають вкрай низькі можливості щодо оскарження надмірних адміністративних вимог під час надання державних послуг. Проте створено ґрунт для корупції, порушень прав особи, для надмірних витрат всіх 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, зазначеним актом заплановано "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 господарювання, передбачив-

\*<http://rada.gov.ua./LIBRARY/bibliogr/poslugi.html>

### *Відсутність дискримінації і рівноправне ставлення*

Комісія вважає принцип відсутності дискримінації і, зокрема, гарантує рівноправне ставлення до членів суспільства незалежно від їх національності, статі, раси або етнічного походження, релігії або віри, фізичних обмежень, віку або сексуальної орієнтації. Таким чином, відмінності в трактуванні схожих ситуацій мають визначатися конкретними особливостями даних ситуацій.

### *Пропорційність мети і засобів*

Комісія гарантує пропорційність заходів, що вживаються для досягнення мети.

Зокрема, Комісія гарантуватиме, що застосування цього Кодексу ніколи не приведе до адміністративних або бюджетних витрат, непропорційних очікуваній вигоді.

### *Послідовність в адміністративній поведінці*

Комісія має бути послідовна в її адміністративній поведінці і дотримуватися його загальноприйнятої практики. Будь-які винятки з цього принципу мають бути належним чином виправдані.

## 2. Керівні принципи належної адміністративної поведінки

### *Об'єктивність і безсторонність*

Персонал повинен завжди діяти об'єктивно і неупереджено, на користь Співтовариства і для суспільного блага. Працівники повинні діяти незалежно в рамці політики, встановленої Комісією, і їх поведінка ніколи не повинна спрямовуватись персональними або національними інтересами чи політичним тиском.

### *Інформація щодо адміністративної діяльності*

У випадку, якщо член суспільства запитує інформацію, що стосується адміністративної діяльності Комісії, персонал повинен гарантувати, що ця інформація буде надана в терміни, встановлені для запитуваного виду діяльності.

## 3. Інформація про права зацікавлених сторін

### *Заслуховування всіх безпосередньо зацікавлених сторін*

У тих випадках, коли закон Співтовариства передбачає заслуховування зацікавлених сторін, персонал повинен гарантувати їм можливість довести свої погляди Комісії.

### *Обов'язок обґрунтовувати рішення*

Рішення Комісії повинне чітко декларувати міркування, на яких воно ґрунтується, і які мають бути повідомлені зацікавленим особам і сторонам.

Як загальне правило має бути дане повне обґрунтування рішення. Проте у разі неможливості, наприклад через велику

**КОДЕКС  
НАЛЕЖНОЇ ПОВЕДІНКИ ДЛЯ СПІВРОБІТНИКІВ  
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ В ЇХ ВІДНОСИНАХ  
ІЗ ГРОМАДСЬКІСТЮ**

*Якість обслуговування*

Комісія і її співробітники зобов'язані обслуговувати інтереси Співтовариства і в процесі цієї роботи, суспільні інтереси.

Громадськість має право розраховувати на якісне обслуговування, а також на відкриті, доступні і належним чином працюючі адміністративні органи.

Якість обслуговування вимагає від Комісії і її співробітників ввічливості, об'єктивності і безсторонності.

*Мета*

Щоб Комісія змогла виконувати свої зобов'язання щодо належної адміністративної поведінки, особливо у відносинах Комісії з громадськістю, Комісія зобов'язана дотримуватись стандартів належної адміністративної поведінки, які висловлені в цьому Кодексі, і керуватися ними в своїй щоденній роботі.

*Сфера дії*

Кодекс обов'язковий для всіх співробітників, що підкоряються Інструкціям для персоналу Комісії та іншим юридичним положенням, що визначають відносини між Комісією і її співробітниками, які застосовуються до посадовців і інших службовців Європейських Співтовариств. Проте особи, прийняті на основі приватних контрактів, експерти, що відряджаються національними державними службами, стажисти та інші працюючі для Комісії повинні також керуватися цим Кодексом у своїй щоденній роботі.

Організація відносин між Комісією і її співробітниками здійснюється виключно відповідно до Інструкцій для персоналу і Правил, вживаних до інших службовців Європейських Співтовариств.

**1. Загальні принципи належного адміністрування**

Комісія поважає наступні загальні принципи в своїх відносинах з громадськістю.

*Законність*

Комісія діє відповідно до закону і застосовує правила і процедури, встановлені в законодавстві Співтовариства.

ши 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” [20].

Таким чином, системне запровадження інституту державних послуг потребує розробки спеціального законодавства, тобто створення правових основ для регулювання і регламентування (визначення стандартів) державних послуг.

Розглянемо цільові завдання законодавчого регулювання порядку розробки і застосування державних послуг.

Законодавче врегулювання основ створення і застосування державних послуг має на меті зобов'язати державні органи розробляти і реалізовувати стандарти для всіх державних послуг, організація надання або надання яких входять до компетенції даного державного органу (передбачено встановленими для нього державними функціями та завданнями). Додатковою метою є забезпечення прав фізичним і юридичним особам вимагати від державних органів дотримання стандартів надання державних послуг, у тому числі і в судовому порядку.

*Виходячи з цих положень цілями законодавчого врегулювання мають бути:*

- захист інтересів споживачів державних послуг - фізичних і юридичних осіб;
- унеможливлення надання примусових послуг, на яких немає замовлення від споживачів;
- підвищення якості державних послуг в умовах монополії на їх надання державними органами;
- встановлення 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, пов'язані з розробкою, застосуванням і контролем за дотриманням стандартів державних послуг.*

До предмета регулювання законопроекту доцільно віднести порядки розроблення, затвердження, застосування і контролю за

дотриманням стандартів державних послуг, що надаються державними органами не визначеному заздалегідь колу осіб у зв'язку з реалізацією прав, законних інтересів і обов'язків громадян і організацій з урахуванням необхідності створення належних умов щодо сприяння громадянам і організаціям при їх зверненні до державного органу і/чи підготовці такого звернення. Предметом регулювання має бути розробка, застосування і контроль дотримання стандартів державних послуг, що надаються державними установами і організаціями у зв'язку з переданими їм повноваженнями державних органів.

Правовою підставою для надання державних послуг, дотримання вимог щодо їх надання, якості і доступності з боку користувачів мають бути відповідний закон, встановлені згідно з ним стандарти державних послуг та Реєстр (перелік) державних послуг.

До Реєстру послуги мають включатись з обґрунтуванням необхідності їх надання виключно державними органами (це обґрунтування має передбачати публічне обговорення доцільності такого включення), а також за умови невтручання держави в справи громадян. Публічність має бути основним 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 надання державних послуг.

*Законопроект має визначити види державних послуг і, відповідно, можливі стандарти державних послуг. Визначати види державних послуг доцільно 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) - державні адміністративні послуги.*

Перелік державних послуг, що надаються невизначеному колу осіб, встановлюється безпосередньо відповідно до регламентованих Конституцією України, іншими законами функцій і завдань держави для їх забезпечення з урахуванням прав і обов'язків громадян і їх об'єднань.

Державні послуги конкретним користувачам надаються безпосередньо після завершення виконання державної функції в державному органі або в разі делегування у відповідних державних організаціях або установах. Це окрема і важлива для досягнення

зіткнення інтересів. Він або вона повинні також повідомити свого керівника про свою згоду на будь-яку трудову пропозицію.

3. Відповідно до закону колишній державний службовець не повинен протягом певного періоду діяти від імені будь-якої особи або організації у справі, по якій він(вона) діяв(ла) або консультував(ла) від імені державної служби, що надало б додаткові переваги цій особі або цій організації.

4. Колишній державний службовець не повинен використовувати або поширювати конфіденційну інформацію, отриману ним(нею) як державним службовцем, окрім випадків спеціального дозволу на її використання відповідно до законодавства.

5. Державний службовець повинен виконувати всі правила, що встановлені законом і поширюються на нього(неї), відносно прийняття трудових пропозицій після закінчення своєї державної служби.

#### **Стаття 27 - Відносини з колишніми державними службовцями**

Державний службовець не повинен приділяти особливу увагу і надавати особливий доступ до адміністративних органів колишнім державним службовцям.

#### **Стаття 28 - Дотримання кодексу і санкції**

1. Цей кодекс публікується з санкції міністра або начальника державної служби. Державний службовець зобов'язаний поводитися відповідно до цього кодексу і, отже, повинен ознайомитися з його положеннями і будь-якими змінами в ньому. Якщо він або вона не впевнені в тому, як необхідно діяти, він або вона повинні звернутися до компетентної особи.

2. З урахуванням положень п. 2 статті 2 положення цього кодексу фігурують в трудовому договорі (контракті) державного службовця. Порушення цих положень може спричинити накладення санкцій дисциплінарного характеру.

3. Якщо державний службовець веде переговори щодо умов зайнятості інших державних службовців, він зобов'язаний до них включити положення про те, що даний кодекс повинен дотримуватись і є складовою частиною цих умов.

4. Державний службовець, якому доручений контроль і керівництво іншими державними службовцями, зобов'язаний стежити за тим, щоб вони дотримувались цього кодексу, і вживати або пропонувати відповідні дисциплінарні заходи щодо запобігання будь-яким порушенням його положень.

5. Державна адміністрація через певні проміжки часу переглядатиме положення цього кодексу.

ширювати інформацію, про яку йому(їй) відомо чи є підстави вважати, що вона неточна або помилкова.

### **Стаття 23 - Суспільні і казенні засоби**

Здійснюючи свою дискреційну владу, державний службовець повинен стежити за тим, щоб управляти з користю, ефективно і економно персоналом і ввіреним йому майном, установками, службами і фінансовими коштами. Вони не повинні використовуватися для приватних цілей, за винятком випадків, дозволених законом.

### **Стаття 24 - Перевірка чесності**

1. Державний службовець, що відповідає за прийом на роботу, просування по службі і призначення на посаду, зобов'язаний стежити за тим, щоб перевірка чесності майбутнього працівника здійснювалася відповідно до закону.

2. Якщо після такої перевірки неясно, як треба діяти, він або вона повинні звернутися за відповідною консультацією.

### **Стаття 25 - Відповідальність вищестоящих керівників підрозділів**

1. Державний службовець, що здійснює контроль або керівництво іншими державними службовцями, повинен виконувати свої обов'язки відповідно до політики і цілей того публічного органу, якому він або вона підпорядковується. Він або вона несе відповідальність за дії або бездіяльність свого штату, що завдають шкоду політиці і цілям цього органу, якщо він або вона не вжили необхідних заходів для того, щоб не допустити таких дій або бездіяльності.

2. Державний службовець, що здійснює контроль або керівництво іншими державними службовцями, повинен вживати заходів до того, щоб його персонал не скоював корупційних дій з використанням службового становища. Ці заходи можуть полягати в наступному: привертати увагу і застосовувати закони і підзаконні акти, проводити відповідну виховну роботу проти корупції, уважно ставитися до фінансових та інших труднощів працівників і своєю особистою поведінкою подавати приклад чесності.

### **Стаття 26 - Припинення роботи в державній службі**

1. Державний службовець не повинен використовувати свою належність до державної служби для отримання роботи за її межами.

2. Державний службовець не повинен допускати, щоб перспектива іншої роботи сприяла реальному або потенційному зіткненню інтересів або створювала видимість такого зіткнення. Він або вона повинні негайно доповісти безпосередньому керівнику про будь-яку конкретну трудову пропозицію, яка може привести до такого

цілей законопроекту форма державних послуг (адміністративна послуга).

Ознаками державної 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; обставини надання цієї послуги через об'єктивні соціально-економічні причини, що зумовлюють 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.

В Україні існує нагальна необхідність законодавчого затвердження правового положення стандарту державної послуги щодо його статусу чи у вигляді самостійного нормативного акта або норми у складі адміністративного регламенту виконання відповідної державної функції.

Стандарти можуть встановлюватися стосовно як державних послуг, що надаються невизначеному колу осіб, так і тих, що надаються 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*, перш за все 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 виконавцем такої послуги);

- *стандарту установи*;
- *стандарту результату*.

Вимоги до умов надання державних послуг мають включати:

- *стандарт доступності* (стандарти місця і часу) - сукупність умов, за яких послуга надається 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.);

- *стандарт місця* - відповідність профілю споживача (прийом має здійснюватися не лише в робочий час споживачів, не повинні бути дискриміновані споживачі із спеціальними потребами, наприклад інваліди-"колясочники"), обсягам потенційного попиту (в разі дефіцитності послуги необхідно передбачити місця очікування, спеціальну інформацію і т. ін.) та принципу "одного вікна";

- *стандарт документа* - визначений список документів, який забезпечує процес надання послуги (зі всіма його складовими) - від таблички на кабінеті до реквізитів довідки, а також помітки у довідці про те, що споживачу роз'яснено правові наслідки виданого документа.

Важливими вимогами надання державних послуг є також:

- *завершеність дій державного органу щодо надання послуги* для фізичної або юридичної особи, тобто характер послуги має бути вичерпним, а не проміжним (споживач не повинен здійснювати додаткові 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 наданні послуги прав і законних інтересів споживачів послуги (надання послуги найдоступнішим і зручним для споживача способом), а за умови платної послуги - вимогу щодо фіксованого обсягу (який щорічно

- у випадку, якщо подарунок не можна ні відхилити, ні повернути відправнику, він повинен зберігатися, по можливості, з мінімальним використанням;

- намагатися мати свідків, наприклад в особі працюючих поряд колег;

- у найкоротший строк написати доповідну про цю спробу, бажано занести її в офіційний журнал;

- довести якнайскоріше цей факт до відома безпосереднього керівника або до компетентного правоохоронного органу;

- продовжувати роботу в звичайному порядку, особливо із справою, у зв'язку з якою була запропонована неналежна вигода.

#### **Стаття 20 - Уразливість по відношенню до інших**

Державний службовець не повинен дозволяти ставити себе в таку ситуацію або створювати її видимість, яке може його змусити надати у відповідь послугу особі або будь-якій організації. Так само і його публічна і приватна поведінка не повинна його робити уразливим відносно впливу інших.

#### **Стаття 21 - Зловживання службовим становищем**

1. Державний службовець не повинен пропонувати ніяких вигод, будь-яким чином пов'язаних з його становищем як державного службовця, якщо тільки у нього немає на це законного дозволу.

2. Державний службовець не повинен намагатися впливати в приватних цілях на будь-яку особу або організацію, у тому числі і на інших державних службовців, користуючись своїм службовим становищем або пропонуючи їм особисті вигоди.

#### **Стаття 22 - Інформація у розпорядженні державних органів**

1. З урахуванням основних положень національного права відносно доступу до інформації, що перебуває у розпорядженні публічних органів, державний службовець може повідомляти інформацію тільки при дотриманні норм і вимог, застосованих до того органу, де даний службовець працює.

2. Державний службовець зобов'язаний вживати відповідних заходів щодо забезпечення гарантії безпеки і конфіденційності інформації, за яку він(вона) несе відповідальність і яка йому(їй) стала відома.

3. Державний службовець не повинен прагнути отримати доступ до інформації, який йому(їй) мати недоцільно. Державний службовець не повинен використовувати не за призначенням інформацію, яку він(вона) може отримати при виконанні своїх службових обов'язків або у зв'язку з ним.

4. Державний службовець не повинен також ні затримувати офіційну інформацію, яка може або повинна бути оголошена, ні по-

мадян або його працедавців у його здатності неупереджено виконувати покладене на нього завдання.

2. При виконанні своїх службових обов'язків державний службовець не повинен дозволяти використовувати себе у будь-яких політичних цілях.

3. Державний службовець зобов'язаний дотримуватись будь-яких обмежень, що передбачені законом для деяких категорій державних службовців відносно здійснення ними політичної діяльності у зв'язку із становищем, яке вони займають, або характером їх службових обов'язків.

### **Стаття 17 - Захист приватного життя державного службовця**

Мають бути вжиті всі заходи, щоб належним чином забезпечити повагу до приватного життя державного службовця; відповідно всі положення, що визначені в цьому кодексі, мають залишатися конфіденційними, якщо в законі не передбачено інше.

### **Стаття 18 - Подарунки**

1. Державний службовець не повинен ні просити, ні приймати подарунки, послуги, запрошення і будь-які інші вигоди, призначені для нього або для його сім'ї, родичів, близьких друзів, а також для осіб або організацій, з якими державний службовець має або мав ділові або пов'язані з політикою стосунки, здатні вплинути або створити видимість впливу на безсторонність, з якою він або вона виконують свої службові обов'язки, або які можуть бути винагородою чи створити видимість винагороди, що має відношення до виконуваних службових обов'язків. Під цю категорію не підпадають звичайна гостинність і дрібні подарунки.

2. Якщо державний службовець не знає, чи може він або вона прийняти подарунок або скористатися гостинністю, він або вона зобов'язаний запитати думку свого безпосереднього керівника.

### **Стаття 19 - Ставлення до пропозицій отримати неналежну вигоду**

Якщо державному службовцю пропонується неналежна вигода, то з метою забезпечення своєї безпеки він або вона зобов'язаний вжити наступних заходів:

- відмовитися від неналежної вигоди; для її використання надалі як доказ приймати її немає необхідності;
- спробувати встановити особу, яка зробила таку пропозицію;
- уникати з нею тривалих контактів, хоча знання підстави даної пропозиції може бути корисним при знятті свідчень;

має переглядатися заінтересованими установами, зокрема Анти-монопольним комітетом).

Причому адміністративні послуги не можуть бути надані лише у випадку, коли особа, що звернулася по неї, не має законних повноважень, або якщо 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 має надаватися споживачам. В протилежному разі послуга або є наслідком існування зайвої регуляції (нав'язується користувачу), або відіграє роль адміністративного бар'єра (в разі 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, збільшити її відкритість та забезпечити участь у ній громадськості); по-друге, забезпечити формування "Реєстру державних послуг" та "Порядку розрахунку і затвердження цін на платні державні послуг", які, як мінімум, 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 як державних органів, так і користувачів комісій щодо розробки стандартів державних послуг, з широкими правами 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 подання зауважень, пропозицій і доповнень.

Законом мають бути передбачені (з урахуванням норм законодавства про адміністративні процедури) процедури досудової апеляції, тобто оскарження дій і рішень посадовців державного органу, пов'язані з порушенням вимог стандарту державної послуги, вищестоящими посадовцями і (або) спеціальним квазісудовим органом у державних органах. Цілком доцільно покласти процедури такого розгляду на територіальні органи і центральний апарат органу виконавчої влади з питань державної служби.

### **1.8. Основні критерії оцінки якості надання державних (адміністративних чи управлінських) 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 не тільки зі змісту (характеру) послуг, доцільність запровадження яких має бути відповідним чином доведена, а і з 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 про те, 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 Інтернет-кіосків для розгляду найбільш поширених типів звернень у віддаленому режимі;
- забезпечити приймальні громадян залами очікування, чітко визначивши, протягом якого часу вони можуть бути прийняті певним державним службовцем, та термін для надання відповіді на їхні запити;
- установити принципи спілкування посадових осіб з громадянами, наприклад відкритості (оприлюднення телефону, адреси електронної пошти та свого прізвища і посади, міри повноважень і відповідальності), ввічливості, корисності, ясності, конфіденційності, ефективності та своєчасності відповіді на запит;

- вживати заходів, щоб не допустити такого зіткнення інтересів;  
- доводити до відома вищестоящего керівника про будь-яку колізію інтересів, як тільки йому(їй) стає про це відомо;

- підкорятися будь-якому остаточному рішенню, що вимагає від нього вийти з того становища, в якому він(вона) перебуває, або відмовитися від вигоди, що створила зіткнення інтересів.

4. Якщо буде потрібно, державний службовець зобов'язаний заявити про наявність або відсутність зіткнення інтересів.

5. Будь-яке зіткнення інтересів, про яке заявить кандидат на посаду в адміністративному органі або на будь-яку нову посаду в державній службі, повинне бути врегульовано до призначення даного кандидата на посаду.

#### **Стаття 14 - Заява про свої інтереси**

Якщо державний службовець обіймає таку посаду, при якій його службові обов'язки можуть зачепити його особисті або приватні інтереси, то відповідно до закону він зобов'язаний заявляти про характер і розміри цих інтересів під час свого призначення, потім через певні проміжки часу і за будь-якої зміни ситуації.

#### **Стаття 15 - Інтереси поза державною службою та несумісні з нею**

1. Державний службовець не повинен здійснювати діяльність або операції, займати (оплатно або безоплатно) пост або посаду, несумісні з належним виконанням його службових обов'язків або тими, що завдають їм шкоди. У випадку, якщо немає ясності щодо сумісності з державною службою будь-якої діяльності, він або вона повинні запитати думку свого безпосереднього керівника.

2. З урахуванням чинного законодавства перш ніж здійснювати (оплатно або безоплатно) деякі види діяльності або погоджуватися на будь-які пости або посади поза державною службою, державний службовець зобов'язаний проінформувати свого працедавця в державній службі і погодити з ним це питання.

3. Державний службовець зобов'язаний виконувати будь-які передбачені законом вимоги щодо декларування свого членства або належності до організацій, які можуть зашкодити його посаді або належному виконанню ним своїх службових обов'язків як державного службовця.

#### **Стаття 16 - Політична або громадська діяльність**

1. З урахуванням дотримання основних конституційних прав державний службовець зобов'язаний стежити за тим, щоб його участь в політичній діяльності і його причетність до полеміки в суспільстві або політичних колах не поколивали упевненості гро-

## Стаття 12 - Доведення до відома

1. Якщо державний службовець дізнається, що від нього вимагають здійснення незаконного, неправомірного або такого, що суперечить етиці, вчинку, який може бути віднесений до посадових злочинів, або яким-небудь іншим чином порушити цей кодекс, то він зобов'язаний повідомити про це, як це передбачено в законодавстві.

2. Відповідно до законодавства державний службовець зобов'язаний інформувати компетентні органи про будь-які відомі йому або їй порушення цього кодексу іншими державними службовцями.

3. Якщо державний службовець, що проінформував відповідно до законодавства про вищезгадане порушення, визнає незадовільним надану йому відповідь, то він може направити письмове повідомлення про це керівнику компетентного органу державної служби.

4. Якщо за допомогою процедур і засобів правового захисту, передбачених в законодавстві про державну службу, неможливо врегулювати справу прийнятним чином для державного службовця, то він(вона) зобов'язаний(а) виконати дані йому(їй) інструкції відповідно до закону.

5. Державний службовець зобов'язаний повідомляти компетентним органам будь-які докази, твердження або підозри щодо незаконної або злочинної діяльності відносно державної служби, про що йому(їй) стало відомо при виконанні службових обов'язків або у зв'язку з їх виконанням. Розслідуванням за повідомленими фактами займаються компетентні органи.

6. Державна адміністрація повинна стежити за тим, щоб державному службовцю, що інформував про вищезгадані випадки сумлінно і на основі розумних підозр, не було заподіяно ніякої шкоди.

## Стаття 13 - Зіткнення інтересів

1. Зіткнення інтересів виникає в такій ситуації, коли державний службовець має особисту зацікавленість, яка впливає або може вплинути на об'єктивне і неупереджене виконання ним своїх службових обов'язків.

2. Особиста зацікавленість державного службовця включає будь-яку вигоду для нього(неї) особисто або для його(її) сім'ї, родичів, друзів і близьких, а також для осіб і організацій, з якими він(вона) мають або мали ділові чи пов'язані з політикою відносини. В це поняття входить також будь-яке фінансове або цивільне зобов'язання, яке несе державний службовець.

3. Ураховуючи, що зазвичай тільки службовцю відомо про те, що він(вона) перебуває в даному становищі, він зобов'язаний:

- уважно ставитися до будь-якого реального або потенційного зіткнення інтересів;

- створити механізми для здійснення моніторингу дотримання стандартів надання послуг;

- законодавчо визначити та оприлюднити процедуру оскарження для осіб, які не задоволені ставленням до них, включаючи процедуру розслідування та підготовки відповіді на скаргу;

- створити механізми для вимірювання (моніторингу) зворотної реакції громадян щодо якості наданих послуг, наприклад запровадити постійні вибіркові Інтернет-опитування споживачів послуг з ранжируванням відповідей.

Службою державного менеджменту Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) організовано видання низки публікацій [21], де висвітлюється досвід різних країн-членів ОЕСР в частині організації управління наданням послуг у державному секторі. В матеріалах ОЕСР звертається увага на *якість надання послуг* (в контексті покращення їх стандартів), для вимірювання якої пропонуються такі *критерії*, як: своєчасність, точність, доступність та відповідність. Ці критерії (або показники якості) відображають 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.

*Відповідність*, яка пов'язується із задоволенням потреб конкретного споживача, має передбачати, аби послуга відповідала конкретній ситуації, а не мала лише загальний характер.

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, по які вони звернулися.



На виконання Заходів щодо реалізації Стратегії реформування державної служби в Україні на 2004 рік, які затверджені Указом Президента України від 5 січня 2004 р. № 4, розроблені пропозиції щодо визначення загальних критеріїв оцінки якості надання управлінських послуг у вигляді показників рівня задоволення потреб та інтересів споживачів послуг і професійності діяльності органів державної влади, що їх надають (рекомендовані Урядовим комітетом економічного розвитку та з питань європейської інтеграції для врахування під час підготовки нормативно-правових актів, передбачених документами з подальшого розвитку державної служби). Вони розроблені з урахуванням рекомендацій ОЕСР щодо визначення критеріїв оцінки якості державних послуг.

Так, 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 шляхів сполучення, громадського транспорту);

- сприятливий режим доступу до приміщення органу державної влади (можливість вільного доступу до органу державної влади окремими споживачами 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 достатньої кількості таких бланків). Доступ до бланків та інших формулярів в приміщенні органу державної влади має бути вільним, а їх кількість - необмеженою. Крім того, зразки документів, пов'язані з отриманням послуги, мають бути розміщені в доступі он-лайн на сайті відповідного органу державної влади та на урядовому web-порталі.

*Зручність* як критерій, що визначає ступінь урахування інтересів та потреб споживачів послуг при організації їх надання у конкретному органі державної, включає:

- вільний вибір способів звернення за допомогою (перевагу у виборі способу звернення до органу державної влади слід відда-

## **Стаття 5**

1. Державний службовець зобов'язаний бути лояльним відносно національного, місцевого або регіонального органу влади, створеного відповідно до законодавства.

2. Державний службовець повинен бути чесним, неупередженим і виконувати свої обов'язки в міру своїх здібностей ефективно, компетентно, справедливо і з розумінням, зважаючи лише на суспільну користь і відповідні обставини справи.

3. Державний службовець зобов'язаний бути ввічливим з громадянами, яких він або вона обслуговує, а також у своїх відносинах з вищестоящими керівниками, з колегами і підлеглими.

## **Стаття 6**

При виконанні своїх обов'язків державний службовець не повинен чинити свавілля відносно будь-яких осіб, груп осіб або організацій і зобов'язаний враховувати права, обов'язки і законні інтереси інших.

## **Стаття 7**

При прийнятті рішення державний службовець повинен діяти відповідно до закону і неупереджено здійснювати своє право на оцінку, враховуючи тільки відповідні обставини.

## **Стаття 8**

1. Державний службовець не повинен допускати, щоб його приватні інтереси перетиналися з його публічними службовими обов'язками. На ньому лежить відповідальність за те, щоб не допустити таких колізій, якими б вони не були - реальними, потенційними або тими, що можуть бути такими.

2. У будь-якому разі із свого офіційного становища державний службовець не може отримувати особисту вигоду, що не належить йому.

## **Стаття 9**

Державний службовець зобов'язаний завжди поводитися так, щоб зберігати і укріплювати віру громадян в чесність, безсторонність і ефективність державних органів.

## **Стаття 10**

Державний службовець підзвітний своєму безпосередньому керівнику, якщо в законі не передбачено інше.

## **Стаття 11**

Повністю усвідомлюючи наявність у нього права доступу до офіційної інформації, державний службовець зобов'язаний, дотримуючись необхідної конфіденційності, відповідно поводитися із всією інформацією і всіма документами, отриманими при виконанні або у зв'язку з виконанням своїх службових обов'язків.

## КОДЕКС ПОВЕДІНКИ ДЛЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ РАДИ ЄВРОПИ

(Додаток до Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи від 11 травня 2000 р. про кодекси поведінки для державних службовців)

### Тлумачення і застосування

#### Стаття 1

1. Цей кодекс поширюється на всіх державних службовців.
2. Для цілей цього кодексу терміном “державний службовець” позначається будь-яка особа, що служить в публічному органі.
3. Положення цього кодексу застосовні також відносно будь-якої особи, що працює в приватній структурі, яка виконує завдання надання публічних комунальних послуг.
4. Положення цього кодексу не поширюється на вибраних публічних представників, членів уряду і осіб, що виконують судові функції.

#### Стаття 2

1. З моменту набрання чинності цього кодексу державна адміністрація зобов’язана інформувати державних службовців щодо його положень.
2. Цей кодекс буде складовою частиною умов праці державних службовців з моменту підтвердження ними факту ознайомлення з ним.
3. Кожний державний службовець повинен вживати всіх необхідних заходів щодо виконання положень цього кодексу.

#### Стаття 3 - Предмет кодексу

Цей кодекс призначений для уточнення норм поведінки і чесності, яких мають дотримуватись державні службовці, для надання їм допомоги у виконанні цих норм і інформуванні громадян про те, якої поведінки вони мають право чекати від державних службовців.

### Загальні принципи

#### Стаття 4

1. Державний службовець зобов’язаний виконувати свої обов’язки, дотримуючись закону, законні інструкції і пов’язані з його службовими обов’язками етичні норми.
2. Державний службовець зобов’язаний виконувати свої службові обов’язки політично нейтрально, не намагаючись протидіяти проведенню політики, рішенням або законним заходам, що вживаються публічними органами.

вати дистанційному отриманню послуги - поштою, електронною поштою). Винятком 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 має створювати умови для цього).

Критерій *відкритості* передбачає наявність інформації, необхідної для отримання послуги (складання вичерпного переліку документів, які потрібно подати для отримання послуги, розмір оплати, визначення відповідальної особи за надання послуги), та можливість отримання консультативної допомоги, зокрема по телефону 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 її вчасного надання 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; конретністю 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 своєчас-

на відмова у наданні послуги в цьому сенсі означатиме позитивну роботу органу, хоч послугу і не було отримано.

Розглянута вище система критеріїв якості надання державних послуг використана для визначення підходу до оцінки якості надання адміністративних послуг в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [13].

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 в кожному державному органі.

Успішність упровадження інституту державних послуг залежить від перебудови світогляду і посадових осіб - надавачів послуг (державних службовців), і споживачів послуг. Це передбачає послідовну роботу як державних, так і громадських інституцій у сфері культури, зокрема просвітницької роботи серед учасників процесу стосовно нової системи реалізації державного управління.

### **1.9. Актуальні проблеми надання державних (адміністративних) послуг**

В останні роки простежується чітка тенденція до збільшення кількості державних послуг, що мають адміністративний характер, і за які з пересічних громадян та підприємців стягується плата. Ці послуги найчастіше є монопольними, і громадяни не мають вибору щодо можливості їх отримувати в органі державної влади. До того ж кількість адміністративних послуг зростає безсистемно, коли немає ні чітких принципів, ні взаємоузгодженої діяльності органів державної влади щодо надання цих послуг. Так само відсутні принципи формування ціни на такі послуги, немає відповіді на запитання: "за яких умов адміністративні послуги мають бути безоплатними, а за яких плата може стягуватися?"

Така невизначеність є соціально і політично небезпечною, оскільки саме від вирішення цих питань залежить ступінь довіри громадян до органів центральної і місцевої влади.

ресами державних службовців вони повинні вживати відповідних заходів щодо обмеження або подолання такого конфлікту інтересів.

6. Державні службовці зобов'язані у жодному разі не допускати неналежного використання державних засобів, власності, служб або інформації, отриманої в процесі або в результаті виконання ними їх службових обов'язків, для діяльності, не пов'язаної з їх службою.

7. Колишні державні службовці, що залишили свою посаду, зобов'язані вживати заходів, встановлених законами або адміністративною політикою, щоб уникнути отримання неналежних вигод, пов'язаних з їх службовим становищем у минулому.

### **III. Декларування майна**

8. Державні службовці відповідно до своєї посади і в тому ступені, в якому це дозволено або вимагається законом і адміністративною політикою, повинні дотримуватись вимог щодо декларування або розкриття їх особистої власності і зобов'язань, а також, по можливості, власності їх подружжя та/чи утриманців.

### **IV. Ставлення до подарунків і інших вигод**

9. Державні службовці зобов'язані не прагнути і не одержувати в прямій або непрякій формі будь-які подарунки та інші вигоди, що можуть вплинути на виконання ними своїх функцій, обов'язків, або здійснення оцінки.

### **V. Конфіденційна інформація**

10. Інформація конфіденційного характеру, що стала відомою державним службовцям, має зберігатися в таємниці, якщо інше не передбачене національним законодавством і не продиктоване службовою необхідністю або вимогами справедливості. Дане обмеження діє також після закінчення служби.

### **VI. Політична діяльність**

11. Політична або інша діяльність державних службовців поза службою не повинна відповідно до законів і адміністративної політики підривати упевненість громадськості в неупередженому виконанні ними своїх функцій і обов'язків.

## ДОДАТКИ

### Додаток 1

## МІЖНАРОДНИЙ КОДЕКС ПОВЕДІНКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ (ООН)

*/Неофіційний переклад/*

### I. Загальні принципи

1. Державна посада, що є такою відповідно до національного законодавства, означає довір'я до посадовця і має на увазі обов'язок діяти в інтересах суспільства. Тому державні службовці зобов'язані, перш за все, бути відданими суспільним інтересам у своїй країні, що виражені через демократичні інститути влади.

2. Державні службовці зобов'язані забезпечувати економічно ефективно, результативно і добросовісно виконання своїх обов'язків і функцій відповідно до законів або адміністративної політики. Вони зобов'язані постійно прагнути забезпечити розпорядження ввіреними їм суспільними засобами найефективнішим і результативним чином.

3. Державні службовці повинні проявляти увагу, справедливість і безсторонність при здійсненні своїх функцій і, зокрема, відносно громадськості. Вони в жодному разі не повинні віддавати неправомірну перевагу будь-якій групі або особі або піддавати неправомірній дискримінації будь-яку групу або особу, або інакше зловживати даною їм владою і становищем.

### II. Конфлікт інтересів і неправомочність

4. Державні службовці зобов'язані не допускати використання свого службового становища з метою неналежного задоволення особистих або фінансових інтересів, власних або своєї сім'ї. Вони зобов'язані не допускати вступу на посаду, заняття посади або виконання функцій, а також наявності фінансових, комерційних або інших подібних інтересів, несумісних з їх посадою, функціями і обов'язками або їх виконанням.

5. Державні службовці зобов'язані в тому ступені, в якому цього вимагає їх посада і відповідно до законів або адміністративної політики, декларувати ділові, комерційні або фінансові інтереси або діяльність з метою отримання фінансової вигоди, що може викликати конфлікт інтересів. В ситуації можливого конфлікту інтересів або його видимості між обов'язками і приватними інте-

*Нав'язування адміністративних послуг* (шляхом запровадження численних і різноманітних дозволів, ліцензій, погоджень і т.ін.) відчутно стримує розвиток підприємництва в Україні. Органи влади часто наділяються нечітко визначеними повноваженнями і, довільно трактуючи їх, висувають штучні вимоги до споживачів адміністративних послуг. Яскравим прикладом цього є вимога щодо отримання свідоцтва про реєстрацію торгівельної точки в районній держадміністрації. На думку експертів, це типовий приклад зайвої процедури, яка не несе жодної користі мешканцям району, а лише обтяжує легально працюючих підприємців.

Щоб усунути подібні адміністративні бар'єри, необхідно навести лад у законодавчому регулюванні надання адміністративних послуг, визначивши їх як такі, що здійснюються за заявою фізичної або юридичної особи і закінчуються адміністративним рішенням органу влади.

*Розробка і затвердження переліку адміністративних послуг* є нагальною потребою, особливо з огляду на реалізацію адміністративної реформи стосовно оптимізації структури і чисельності апаратів органів виконавчої влади.

Водночас необхідно *чітко визначити державну політику стосовно ціноутворення та порядку фінансування адміністративних послуг*. Якщо держава визнає, що фінансуватися певні адміністративні послуги будуть лише за рахунок бюджетних коштів, а інші - за рахунок утримання плати з клієнтів, це потребує введення чіткого і зрозумілого критерію, за яким послуги мають бути віднесені до безоплатних.

На нашу думку, саме в соціальній сфері послуги доцільно зробити безоплатними (наприклад надання субсидій та пільг, призначення стипендій і т.ін.). Частково оплатними можуть бути послуги з державної реєстрації об'єктів підприємницької діяльності. Безумовно оплатними можуть бути адміністративні послуги з видачі ліцензій на здійснення певних прибуткових видів господарської діяльності.

Необхідно чітко визначити *процедуру та принципи ціноутворення на оплатні послуги*. Причому ці ціни повинні мати характер лише компенсації витрат, а не отримання органом влади прибутку від надання адміністративної послуги. Якщо громадяни будуть чітко знати, кому і скільки платити за адміністративну послугу, це сприятиме зменшенню рівня корупції та підвищенню довіри до дій державної влади.

З метою розв'язання питань впорядкування державних послуг доцільно скористатися аналітичним документом Інституту

конкурентного суспільства “Адміністративна реформа: послуги” та рекомендаціями ОЕСР “Впровадження системи збору оплати з користувачів державних послуг: теорія і практика”.

Основним критерієм безоплатності адміністративних послуг, який ними пропонується, є включення цих послуг до системи життєзабезпечення громадян та суб’єктів господарювання.

Але необхідно мати певні документи, що встановлюють *принципи віднесення адміністративних послуг до суспільно-необхідних*. Наприклад, видача пожежниками дозволу на експлуатацію приміщення є, з одного боку, адміністративною послугою на запит суб’єкта господарювання, а з другого - суспільною необхідністю щодо запобігання пожежам, однією з основних функцій Державної пожежної служби. То чи має така функція оплачуватися додатково?

Питання запровадження оплати адміністративних послуг доцільно пов’язати з причинами виникнення платності таких послуг. Одна справа, якщо в державі не вистачає коштів на реалізацію необхідних функцій, і тому ця нестача компенсується через оплату адміністративних послуг. Але є неприпустимою ситуація, коли державні органи намагаються розширити свої повноваження, вводячи оплатні послуги як ренту.

У цьому разі необхідно оптимізувати функції держави, особливо в частині регулювання підприємницької діяльності (за експертними оцінками, саме в цій сфері введено більшість платних послуг). Скорочення функцій держави зменшить і кількість платних адміністративних послуг.

Низка прикладів свідчать, що введення легальної оплати адміністративних послуг може сприяти зменшенню рівня корупції. Так, коли кілька років тому було введено адміністративну послугу комунальної служби - видачу технічних паспортів, це зробило її прозорою і доступною для громадян, зникла потреба в роздаванні хабарів працівникам бюро технічної інвентаризації.

Викладені рекомендації в цілому збігаються зі змістом плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, який затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 р. № 494-р [22].

Задля подальшого системного впорядкування процесу надання державних послуг необхідне опрацювання проектів законів “Про державні послуги” та “Адміністративно-процедурного кодексу”.

тотожними, що визначають гарантований рівень надання послуг. В Україні “соціальні стандарти” перетворилися на ідеальну модель, якої прагнуть досягти, а “соціальні гарантії” становлять ту частку стандартів, якої є теоретична можливість досягти за умови 100% бюджетного забезпечення згідно із законом України “Про Державний бюджет”. Законодавчо закріплені соціальні нормативи є регулятивною основою для регламентування державних послуг.

**Стандарт державної послуги** - встановлені нормативно-правовими актами вимоги до обсягу, якості і умов надання такої послуги.

**Стандарт надання адміністративної послуги** - акт адміністративного органу, в якому визначаються вимоги щодо надання адміністративної послуги; у разі делегування повноважень з надання адміністративної послуги стандарт затверджується органом, який делегував такі повноваження.

**Функції державних службовців** - їх посадові функціональні обов’язки в системі органів державної влади, які визначають технологічні ролі в адміністративному механізмі продукування і надання державних послуг відповідною організацією.

**Функції органів державної влади** - ролі тих чи інших організацій у технологічній системі державного управління.

**Якість послуги** - сукупність характеристик послуги, які визначають її здатність задовольняти реальні потреби споживачів (клієнтів).

**Муніципальні послуги (громадські)** - послуги, що надаються територіальній громаді (фізичним і юридичним особам) органами місцевого самоврядування та підпорядкованими їм підприємствами, установами і організаціями з метою задоволення їх потреб за рахунок коштів муніципальних бюджетів.

**Одержувач адміністративної послуги** - фізична чи юридична особа (резидент або нерезидент), що звертається або звернулася за адміністративною послугою безпосередньо або через свого законного представника до адміністративного органу.

**Органи державної влади** - законодавчі органи, міністерства, інші центральні чи місцеві органи виконавчої влади, органи судової влади та прокуратури.

**Повноваження органу виконавчої влади** - це закріплені за органом виконавчої влади права і обов'язки (в тому числі нести відповідальність за наслідки виконання повноважень - так звані "юрисдикційні" обов'язки). Для визначення певного обсягу повноважень, закріпленого за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій, застосовується поняття "компетенція". Центральне місце і більшу частину повноважень органу виконавчої влади становлять державно-владні повноваження, тобто повноваження щодо прийняття обов'язкових до виконання рішень і забезпечення їх здійснення тими, кому вони адресовані.

**Позиційний аналіз** - метод соціологічного дослідження, який полягає у визначенні (оцінці) ступеня наявності певних заздалегідь визначених семантичних блоків (позицій контенту) в наявному масиві інформації (вхідних даних).

**Публічні послуги** - послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні. Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги.

**Регламент надання державних послуг** (адміністративний регламент) - чітко визначений і кодифікований порядок надання таких послуг у кожному державному органі та підпорядкованих йому підприємствах, установах і організаціях.

**Регламентування надання державних послуг** - регулювання діяльності з надання таких послуг шляхом встановлення системи формальних правил, кодифікованих у відповідних регламентах.

**Соціальні стандарти (нормативи)** - в цивілізованих країнах поняття "соціальні стандарти" і "соціальні гарантії" є загалом

## РОЗДІЛ 2. КЛІЄНТ-ОРІЄНТОВАНА ТИПОЛОГІЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

### 2.1. Функціональні елементи типології реалізації державно-владних повноважень органами виконавчої влади

Основні критерії регламентації надання державних і муніципальних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування наведено в таких підсумкових документах:

- рішеннях Конгресу органів місцевої і регіональної влади Європи;
- рішеннях Керівного комітету місцевих і регіональних органів влади ЄС;
- Міжнародному кодексі поведінки державних службовців ООН (дод. 1);
- Кодексі поведінки для державних службовців Ради Європи (дод. 2);
- Кодексі належної поведінки для співробітників Європейської Комісії в їх відносинах з громадськістю (дод. 3);
- Етичному кодексі Американської спілки державного управління (дод. 4);
- Загальних правилах поведінки державного службовця України (дод. 5);
- Європейській хартії місцевого самоврядування;
- Положеннях про діяльність міністерств, державних комітетів, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

На основі аналізу цих матеріалів було встановлено, що *регламентація*, тобто "встановлення певних правил", що "визначають порядок організації і діяльності органів державної влади в цілому та їхніх складових частин" [23] у процесі надання ними послуг, *спрямована на систематизацію вимог до порядку виробництва та встановлення змістових ознак еталонних зразків дій або механізмів функціонування органів влади*. Вона має за мету досягнення оптимального ступеня впорядкованості відносин у сфері надання державних послуг завдяки встановленню певних правил для загального і масового використання під час надання таких послуг.

Створення та впровадження регламентів діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування потребує:

## ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК

обліку та систематизації вимог з їх розробки, організації контролю за їх впровадженням, закріплення організаційного досвіду в системі стандартних організаційних процедур, поступового їх вдосконалення, розробки вимог до якості і кількості державних послуг, а також правил виконання службовцями своїх функцій у межах нових регламентів.

Розробляючи систему регламентів будь-якої діяльності, у тому числі надання державних послуг органами виконавчої влади (так само і органами місцевого самоврядування), необхідно з'ясувати такі питання:

- *призначення регламенту* - тобто мету, яка досягається в разі його використання;
- *сферу застосування регламенту* - послідовність виконання і зміст регламентованих процедур, перелік суб'єктів, які мають використовувати цей регламент;
- *терміни впровадження* - часові характеристики;
- *умови і обмеження використання регламенту* - попередні умови (в яких випадках мають здійснюватися регламентовані процедури); умови початку виконання процедур (підстава) і вимоги до вхідних даних, що мають бути зазначені у формі, яка є підставою для виконання робіт; вимоги до кінцевого результату (опис кінцевого або еталонного результату виконання робіт за певним регламентом); обмеження (умови, за яких допускається відступ від регламенту);
- *послідовність виконання робіт* - етапи виконання і проміжні результати по кожній з регламентованих процедур: найменування органу (підрозділу) та посадової особи; осіб, відповідальних за виконання процедур, вхідні дані для початку процедур; вказівки та пояснення; послідовність, з якою мають виконуватися процедури і які проміжні результати слід отримати; опис кінцевих результатів процедур; час, протягом якого мають бути виконані роботи; система винятків - умови, за яких припустимо порушувати послідовність зазначених кроків чи термін виконання, а також короткі рекомендації щодо того, як діяти у цих виняткових випадках;
- *контроль та відповідальність* - орган, підрозділ, посадова особа, відповідальні за дотримання регламенту; дії відповідального органу при виявленні порушень або недотриманні вимог регламенту; відповідальність посадових осіб, що виконують роботи, за недотримання регламенту; порядок накладання дисциплінарних стягнень.

Аналіз публікацій, присвячених досвіду і проблемам адміністративного реформування в країнах близького і далекого зарубіж-

**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).

**Адміністративні послуги** - державні і муніципальні послуги, які здійснюються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і підпорядкованими їм підприємствами, установами і організаціями за типом безпосереднього надання кінцевим споживачам лише на особисте звернення фізичної або юридичної особи.

**Базовий державний соціальний стандарт** - в Україні це прожитковий мінімум, встановлений законом, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії і стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти.

**Державні послуги** - послуги, обов'язковість отримання яких громадянами (фізичними і юридичними особами) встановлена законодавством і які надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) та підпорядкованими їм державними підприємствами, установами і організаціями за рахунок коштів державного бюджету.

**Інформаційні служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування** - структурні підрозділи, що виконують інформаційно-аналітичні функції та забезпечують зв'язки із засобами масової інформації, громадськістю.

**Контент-аналіз** - метод соціологічного дослідження, який полягає у вивченні публікацій засобів масової інформації на обрану тематику (контент).

**Критерії оцінки якості державних послуг** - міри якості, що стосуються не лише змісту (характеру) цих послуг, а й норм (стандартів) цивілізованого спілкування (соціальної комунікації).

**Механізм управління** - спосіб організації управління суспільними справами, за якого взаємопов'язані методи, засоби і принципи забезпечують ефективну реалізацію цілей і функцій (технологічних операцій) управління.

**Мінімальний соціальний стандарт** - в Україні це гарантований державою (фінансово забезпечений бюджетними асигнуваннями) мінімальний рівень соціальних послуг у межах всієї держави.

точну законотворчу діяльність органу влади (66%). Основною тенденцією щодо зміни характеру документів, розміщених на веб-сайтах центральних органів виконавчої влади, можна вважати збільшення кількості моніторингових даних, документів про практику вирішення проблемних питань, документів з інформацією про працівників інституцій та вакансії. Архівна форма впорядкування інформації існує на 74% веб-сайтів центральних органів виконавчої влади. Найчастіше ними є архіви законопроектів (66%), архіви інформаційних повідомлень ЗМІ, що безпосередньо або опосередковано висвітлюють діяльність державних установ (53%), архіви протоколів засідань (34%), архіви виступів та розпоряджень керівництва органів влади (28%), архіви-каталоги інформації про послуги (28%).

Успішність упровадження інституту публічних послуг залежить від перебудови світогляду надавачів послуг - державних службовців та споживачів послуги, що передбачає послідовну роботу як державних, так і громадських інституцій у сфері культури взаємодії, зокрема певної просвіти учасників процесу щодо нової парадигми реалізації державного управління, заснованої на концептах демократичного врядування і орієнтації на потреби суспільства, громадянина і людини. Значною мірою позитивний результат цієї роботи залежить від якості презентації органами публічної інформації своїх повноважень у форматі публічної послуги на своїх офіційних веб-сайтах - важливих засобах комунікації в інформаційному суспільстві.

жя [24-26], дав змогу визначити цілі впровадження регламентів діяльності органів виконавчої влади:

1. *Скорочення масштабів і ресурсів державного управління.*

Воно здійснюється за рахунок:

- здешевлення і скорочення штатів адміністрації;
- здійснення політики приватизації, демонополізації;
- дерегуляції, тобто вивільнення від бюрократичних правил і розпоряджень, що перешкоджають реалізації державної політики;
- децентралізації і деконцентрації, які передбачають передачу певних функцій і повноважень на низові рівні управління, органам місцевого самоврядування, а також створення автономних організаційних структур (комун, громад), що мають фінансову самостійність і несуть повну відповідальність за результати своєї роботи;
- розширення обсягу державних завдань, які вирішуються некомерційними структурами "третього сектора" у таких сферах, як освіта, охорона здоров'я, пенсійне забезпечення.

2. *Удосконалення організаційних структур і діяльності органів державного управління.*

Наприклад, відбувається подальший розподіл функцій формування політики (концентрується в кількох міністерствах) і організації її виконання. Останнє покладається на автономні агенції, що мають чітко визначені повноваження і необхідні ресурси. Структурно ці агенції утворюють "периферію" навколо "центру" - органу державної влади.

У роботу державного сектора все ширше впроваджуються ринкові механізми (конкуренція, контрактна система, тендер, рентабельність, маркетинг, реклама і т. ін.) та методи менеджменту (тотальне управління якістю, метод кращих показників, проектне управління, стратегічне управління), які притаманні практичній діяльності приватних фірм. Унаслідок цього населення отримує можливість вибору, а державні службовці - стимул для покращення якості послуг, завдяки чому підвищується результативність діяльності державного апарату.

Ряд західних фахівців вважає, що в перспективі державний апарат буде заснований не на строгій бюрократичній ієрархії, а на раціональному поєднанні централізованого управління з горизонтальними зв'язками з багатьма автономними структурами, що матимуть власні ресурси і будуть здатні самостійно приймати рішення. До цієї мережі, поряд з державними організаціями і установами, увійдуть також приватні структури та громадські органі-



зації. Отже, в розвинених країнах світу на зміну бюрократичній залежності та ієрархічній підпорядкованості приходять принципи автономії і відповідальності за виконання функцій, покладених на державні структури. На перший план там виходять організаційна гнучкість, управління інноваціями, децентралізація, збільшення свободи дій персоналу.

### *3. Багатовекторна демократизація державного сектора.*

Вона виражається у запровадженні широких консультацій із громадянами шляхом соціологічних опитувань; делегуванні прав з прийняття деяких рішень нижчим ешелонам адміністрації; запровадженні демократії на робочих місцях; збільшенні відкритості державного сектора, зокрема можливості доступу громадян і їх організацій до матеріалів і процедур роботи державних органів (тобто у створенні “прозорої” бюрократії, у тому числі можливості спілкуватися з керівником, контролювати його відповідальність і підзвітність); зміцненні інститутів і процедур розгляду скарг; поліпшенні іміджу адміністрації через добре організовані кампанії “паблік рилейшнз”.

Таким чином, найважливішими умовами ефективної роботи державного апарату стають: гласність, публічність та обов’язковість обґрунтування прийнятих рішень, право громадян на їх роз’яснення, покарання за надання помилкової чи перекрученої інформації, а також розширення консультативної й інформаційно-аналітичної роботи з громадськими організаціями і населенням.

### *4. Поліпшення якості державних послуг і механізму їх розподілу; зміна відносин між державним службовцем і громадянином.*

Останнім часом популярним стало гасло “створити структури, орієнтовані на споживачів”. За ним стоять наполегливі спроби керівників поставити в центр діяльності держави задоволення інтересів та потреб громадян. При цьому спостерігається прагнення впровадити в практику концепцію “чуйної бюрократії”, що принципово змінює характер відносин між апаратом і громадянином, перетворюючи останнього з пасивного платника податків і “прохача” в активного “клієнта”, тобто споживача послуг державної служби.

### *5. Реформування державної служби і розвиток людських ресурсів.*

Реформування державної служби охоплює такі сфери, як: система оплати праці і стимулювання державних службовців; система навчання, підвищення кваліфікації і розвитку персоналу; методи добору і наймання працівників; форми атестації та оцінки виконання обов’язків; пенсійна політика; політика рівних можливостей для жінок і національних меншин; формування служби вищих керівників.

характеристикою існуючої практики надання послуг, правових документів з регламентації послуг, а також фінансових показників та планів діяльності органів влади щодо впровадження (надання) ними послуг.

На більшості web-сайтів центральних органів виконавчої влади в межах рубрикації меню головних сторінок сайта (“каталог послуг”) здійснено диференціацію споживачів на “громадян України”, “юридичних осіб України”, “державних службовців України”, “міжнародну спільноту”. Інформаційні матеріали web-сайтів, присвячені цільовим групам споживачів, цілком відповідають Переліку державних (адміністративних) послуг, що надаються центральними органами виконавчої влади та іншими державними органами.

Регламентація надання послуг на web-сайтах центральних органів виконавчої влади здійснюється, по-перше, з точки зору наявності в ній елементів правової (універсальні нормативні документи, що регламентують діяльність); по-друге, процедурної (алгоритми взаємодії органів влади та споживача); по-третє, документальної (перелік документів, необхідних та результативних); по-четверте, контрольної регламентації (система процедур перевірки надання послуг). За даними позиційного аналізу web-сайтів, ці елементи регламентації прямо або опосередковано наявні у 95% випадків.

Позиціонування послуг на web-сайтах центральних органів виконавчої влади найчастіше здійснюється з використанням вузької спеціалізації - розподілу інформації про послуги за цільовими групами (56%), контролю за процесом надання послуг (51%), самооцінки послуг та оцінки її експертами і споживачами (37%), а також участі у конкурсних та міжнародних програмах (37%).

Web-сайти центральних органів виконавчої влади орієнтовані на задоволення інформаційних потреб таких груп користувачів, як “відвідувачі-гості” (96%), “зареєстровані користувачі” (29%), а також “фахівці у сфері компетенції органу влади” (26%).

Порівняно з 2003 р. у 2007 р. майже в два рази зросли обсяги on-line послуг на web-сайтах центральних органів виконавчої влади, і на сьогодні становлять 72%. Web-сайти центральних органів виконавчої влади у спілкуванні зі споживачами послуг активно використовують Інтернет-приймальні (45%), інтерактивні режими спілкування за допомогою електронної пошти (43%), інтерактивні форуми (32%) та on-line опитувальники (32%).

Серед документів, розміщених на web-сайтах центральних органів виконавчої влади, найбільш поширеними є нормативно-правові акти (80%), проекти, програми (76%) та документи про по-

- кадровий (професійні регламенти, етичні регламенти);
- фінансово-економічний (вся сукупність регламентів фінансування органів влади);
- процесів та механізмів надання державних послуг;
- концепції виробництва та головної цілі виробника державних послуг;
- процедурних характеристик процесу надання державних послуг;
- якості державних послуг та якості управління їх наданням.

Базові показники системи регламентування державних і муніципальних послуг (поняття державних і муніципальних послуг, процес надання, механізм надання, етапи оцінки послуг, соціальні стандарти та гарантії, сфери надання послуг, якість послуг, моделі поліпшення послуг та ін.) можуть бути адекватно ідентифіковані в рамках контент-аналізу публікацій засобів масової інформації з проблематики продукування і надання цих послуг. У складі оцінних параметрів державних послуг необхідно в першу чергу врахувати їх базові ринкові характеристики (ціну, якість послуги, попит на послугу, оцінку послуги споживачем).

Готовність органів влади надавати державні послуги може бути оцінена за наявністю на їх web-сайтах інформації про контактні дані інституції, її працівників та сфери діяльності.

Переважна більшість наявних web-сайтів органів виконавчої влади в Україні має інформаційний характер. Існує гостра потреба в інформатизації всіх управлінських процесів в органах виконавчої влади всіх рівнів, в інформатизації міжвідомчих взаємовідносин, а також у створенні комп'ютерних систем, здатних відстежувати всі функції взаємодії органів влади з населенням і бізнесовими структурами.

Наявність регламентації надання послуг (тобто регламентації дій, спрямованих на закріплення вимог та правил щодо розробки, продукування і продажу цих послуг) сприятиме реалізації державних послуг з допомогою web-сайтів органів виконавчої влади. Факт регламентації виявляється за наявністю на цих сайтах прямої або опосередкованої інформації про форми стандартизації послуг, що надаються органами виконавчої влади.

За результатами дослідження web-сайтів центральних органів виконавчої влади, що проведене у 2007 р., можна дійти висновку щодо постійного посилення уваги центральних органів виконавчої влади до інформаційних параметрів державних послуг, пов'язаних з характеристикою сегмента потенційних споживачів послуг, ха-

Традиційне статусне становище державних службовців базувалося на гарантованій зайнятості, перебуванні на певній посаді, повному робочому тижні, рівній оплаті праці працівників, що обіймають однакові посади, чіткому розмежуванні методів роботи в приватному і державному секторах. Новітні зміни полягають у тому, що значна частина державних службовців працює за короткостроковими контрактами, не має гарантій на заняття певної посади або на зайнятість протягом повного робочого тижня (тобто поряд з кар'єрною системою використовується наймана); заробітна плата державних службовців у більшості розвинених країн поставлена в залежність від реальних успіхів, а не формальних критеріїв; оцінка діяльності службовця здійснюється відповідно до ступеня задоволеності клієнта якістю послуг; менеджери легко переходять з приватного сектора в державний і навпаки.

Сьогодні в розвинених країнах здійснюється кодифікація діяльності чиновників, більш чітко визначаються їхні права і обов'язки. При збереженні тривалої кар'єрної служби все більше значення надається вертикальній і горизонтальній мобільності державних службовців. Зміни, що відбуваються в системі підготовки персоналу, спрямовані на більш тісний зв'язок навчального процесу із завданнями адміністративних реформ. Вважається, що навчання має стати одним з головних інструментів впровадження інновацій в адміністративну систему і сприяти зміні організаційної культури та менталітету чиновників.

Необхідно підкреслити, що без реалізації етичного компонента (впровадження "моралізації") будь-які адміністративні реформи мають мало шансів на успіх.

*6. Поліпшення моніторингової діяльності державних організацій.*

Є необхідність посилення здатності органів державної влади оцінювати результати своєї діяльності згідно з принципами економії ресурсів, продуктивності та політичної ефективності. Ефективність роботи державного апарату оцінюється, наприклад, шляхом вивчення суспільної думки про якість державних послуг, організації спеціальних досліджень про результати виконання програм і т. ін.

*7. Удосконалення підзвітності і контролю за діяльністю державних структур і державних службовців.*

Незважаючи на те, що реформа спрямована на підвищення свободи діяльності, питання перевірки відповідності, оцінки ефективності роботи, політичного контролю за виконавчою владою і чиновництвом мають вирішальне значення.

8. *Поліпшення управління державними фінансами і бюджетом.*

Ситуація, коли кожна бюрократична організація прагнула одержати якнайбільше грошей під час формування державного бюджету, має бути змінена на прагнення до економії державних ресурсів і до їх приросту за рахунок підвищення ефективності і продуктивності діяльності державних організацій і установ.

9. *Запровадження нових інформаційних технологій.*

Реформування державного апарату в розвинених країнах відбувається комплексно, воно охоплює сфери [26]:

- організації системи відносин виконавчих органів державної влади з іншими державними інститутами, організаціями та органами управління як по горизонталі, так і по вертикалі;
- розподілу функцій організаційних структур, механізмів координації і контролю, включаючи центральну адміністрацію, регіональне і місцеве управління;
- удосконалення системи і методів управління, адміністративних процедур і процесів;
- кадрової політики і державної служби;
- управління державними фінансами і виконанням бюджетів.

Тому, будуючи систему критеріїв регламентації надання державних послуг органами виконавчої влади, доцільно їх згрупувати за кількома ознаками: організаційними, функціональними, кадровими, фінансово-економічними. На жаль, у літературних джерелах такий розподіл найчастіше відсутній, більше того, не формалізована відмінність між регламентуванням діяльності з продукування і діяльності з надання державних послуг споживачам.

## **2.2. Типологізація засобів регламентування діяльності органів виконавчої влади**

Узагальнена система характеристик, якими описується функціонування вітчизняних центральних органів виконавчої влади, детально прописана у відповідних Положеннях про діяльність цих органів. Вони використовують єдині базові поняття: “завдання”, “функції” та “послуги”. Ці терміни визначають змістові напрями організації і діяльності органів виконавчої влади в цілому та їх складових частин. Крім того, вони є стандартними типовими компонентами нормативних Положень, що дає змогу здійснювати їх порівняльний аналіз.

## **ВИСНОВКИ**

Організація діяльності органів публічної влади з урахуванням як основної функції надання публічних - державних чи муніципальних (що мають управлінський або адміністративний характер) послуг потребує ретельного аналізу їх повноважень, ревізії із залученням громадськості тих функцій і завдань, які передбачають безпосереднє спілкування із потенційним отримувачем чи споживачем послуги.

Запровадження стандартів надання державної послуги має базуватися на законодавчих засадах такої роботи і пов'язане із розробкою адміністративних регламентів чи порядків надання послуг в кожному органі державної влади чи органі місцевого самоврядування.

Складність побудови регламентів надання органами публічної влади державних і муніципальних послуг пов'язана насамперед з відсутністю чітких ознак, які визначають відмінність регламентів від стандартів, принципів, процедур, правил та параметрів. Тому на перших етапах розробки відповідних регламентів їх понятійно-термінологічна база поєднує всі вищенаведені синонімічні конструкції.

Основними структурними компонентами регламентів, крім власної назви (що здебільшого матиме складне походження), є визначення: сфери та умов застосування регламенту, послідовності та характеру проміжних результатів, а також опис кінцевих або еталонних результатів процедур та системи винятків. Систему критеріїв регламентації надання державних послуг доцільно впорядкувати на основі класифікації цих критеріїв за їх основними групами: організаційними, функціональними, кадровими, фінансово-економічними.

Семантична конструкція регламентів надання публічних послуг може включати: оцінні судження (регламент фінансування капітальних і поточних витрат органів влади), переліки послідовності дій (регламент фінансування і реалізації функцій), правила (регламент діяльності органів публічної влади в процедурах продукування та надання державних і муніципальних послуг), типології (критерії регламентації державних і муніципальних послуг та їх вартості), цінності (цілі надання державних і муніципальних послуг).

Система критеріїв регламентації продукування і надання державних послуг включає:

- організаційний (регламентацію процедури координації);
- функціональний (регламентацію процедури прогнозування при здійсненні державної політики);

жається помилкою (2003 р. - 21%, 2007 р. - 19%), що призводить до “замикання” інформації на керівництві установи (рис. 26). Наприклад, така ситуація характерна для web-сайтів Міністерства закордонних справ (новини, що сконцентровані на діяльності Міністра, листи-подяки на ім'я Міністра, першого заступника, директора департаменту консульської служби), Чернівецької обласної державної адміністрації (на сайті превалує фотографія голови облдержадміністрації, окремі пункти меню сайта присвячені його біографії, статтям, інтерв'ю, виступам, світлинам). Доцільніше зробити окремі сторінки чи on-line форуму спілкування з керівниками органів влади, наприклад, як це реалізовано на web-сайті Харківської обласної держадміністрації.

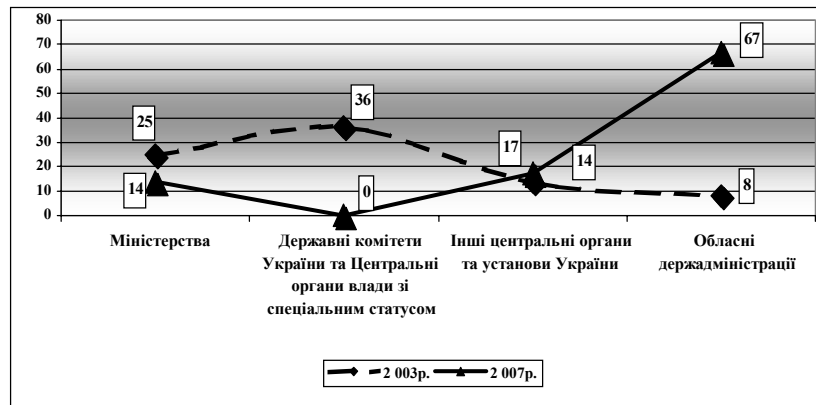


Рис. 26. Розміщення біографій керівника та фотогалерей діяльності перших осіб інституції на головних сторінках веб-сайтів центральних органів виконавчої влади, %

Іншими помилками архітектури веб-сайтів, що були досліджені, слід вважати:

- наявність переліку питань, які найчастіше задають користувачі (2003 р. - 8%, 2007 р. - 5%);
- використання фіксованого розміру шрифту при подачі матеріалів сайта (2002 р. - 3%, 2007 р. - 5%).

Однак порівняно з 2003 р. скоротилася кількість веб-сайтів, які мають структуру сайта, схожу з організаційною структурою органу влади (2003 р. - 8%, 2007 р. - 0).

Таким чином, переважна більшість наявних офіційних веб-сайтів центральних органів виконавчої влади в Україні поступово позбувається домінування текстової інформації, що повільними темпами, але покращує веб-архітектуру.

Використання базових понять у нормативних Положеннях про діяльність органів виконавчої влади підпорядковується таким основним правилам:

- завдання та функції органу влади впорядковуються відповідно до напрямів діяльності органу державної влади,
- між завданнями та функціями органу державної влади встановлюється пряма відповідність;
- формулювання завдань та функцій здебільшого починається з дієслова, що є позитивною ознакою;
- зміст завдань та функцій конкретизується залежно від специфіки органу державної влади.

На рис. 1-3 показані частотні розподіли змістових напрямів діяльності вітчизняних органів державної влади на основі аналізу веб-сайтів органів виконавчої влади. Для міністерств найбільш поширеним напрямом діяльності є *контроль* та *нагляд*; для державних комітетів - *ресстрація*; для центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом - *нормування*.

Сучасне реформування системи державної служби характеризується необхідністю: *упорядкування функцій і структур органів державного управління; формування регламентів діяльності органів влади, їх підрозділів і співробітників; розробки типових положень про органи виконавчої влади і їх структурні підрозділи; оптимізації мережі підвідомчих органам влади установ і підприємств.*

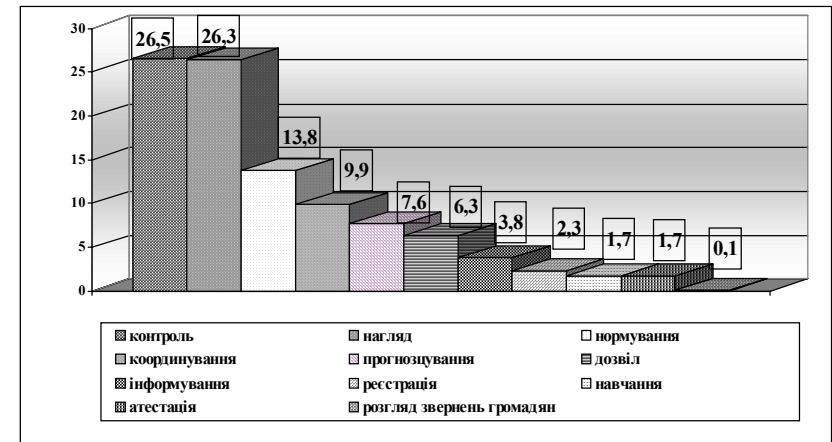


Рис. 1. Змістові напрями діяльності міністерств, %

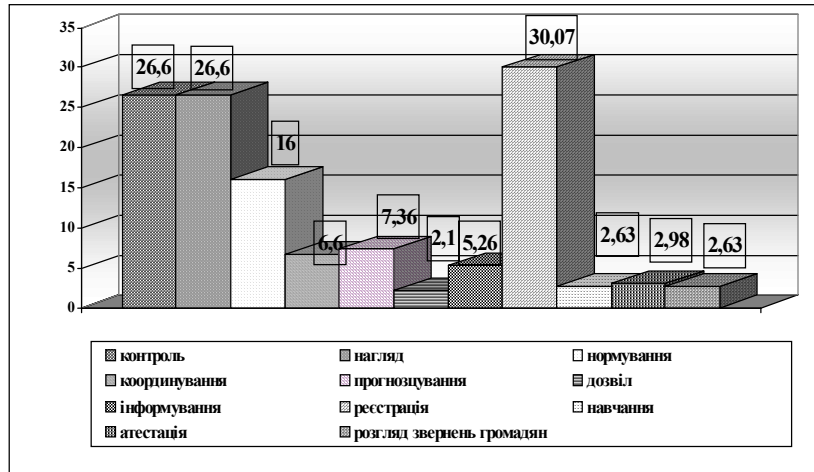


Рис. 2. Змістові напрями діяльності державних комітетів, %

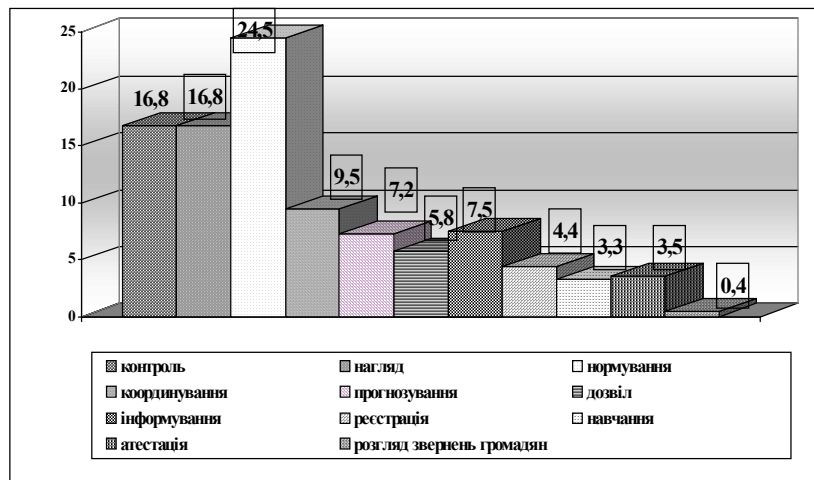


Рис. 3. Змістові напрями діяльності центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, %

Відмінність найбільш поширених змістових напрямів діяльності вітчизняних органів виконавчої влади, розмежування функцій і повноважень між ними визначають необхідність формування

Найбільш поширеною помилкою структури web-сайтів органів влади є розміщення на сайтах тільки текстових документів (2003 р. - 53%, 2007 р. - 52%) (рис. 24).

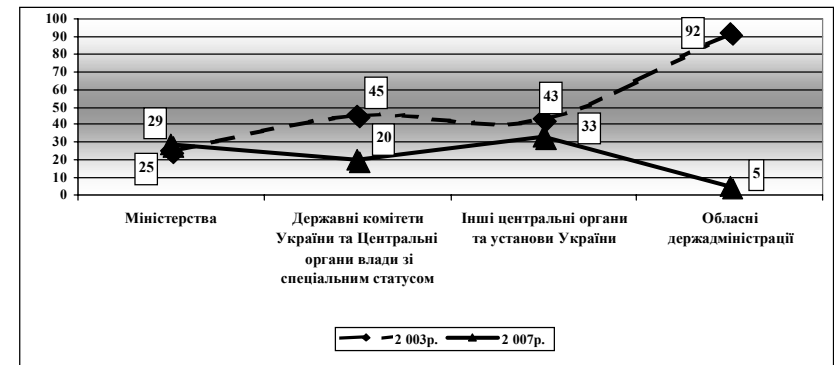


Рис. 24. Домінування текстових документів на web-сайтах центральних органів виконавчої влади, %

Другою за поширеністю помилкою web-сайтів центральних органів виконавчої влади є побудова сайту у вигляді візитної картки (кілька фотографій споруди або головної площі обласного центру, схема проїзду, річні статистичні показники, привітання керівника). Домінування такого схематичного підходу виявлено у 24% (2003 р. - 55%) досліджених сайтів (рис. 25).

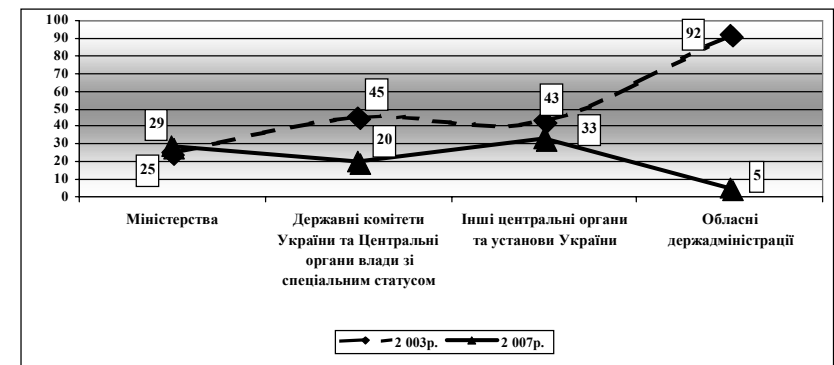


Рис. 25. Побудова web-сайтів центральних органів виконавчої влади за принципом "візитної картки", %

Розміщення біографії керівника та фотогалереї його діяльності на головній сторінці web-сайтів органів виконавчої влади також вва-

На сайтах, що були досліджені, інформаційні матеріали постійно оновлюються (щодня) у 50% випадків (2003 р. - 11%), проте дуже рідко оновлюються матеріали (раз на місяць) у 8% випадків (2003 р. - 34%). Порівняльний аналіз *ступеня оновлення інформації* на web-сайтах різних за статусом центральних органів виконавчої влади проілюстровано на рис. 22 і 23.

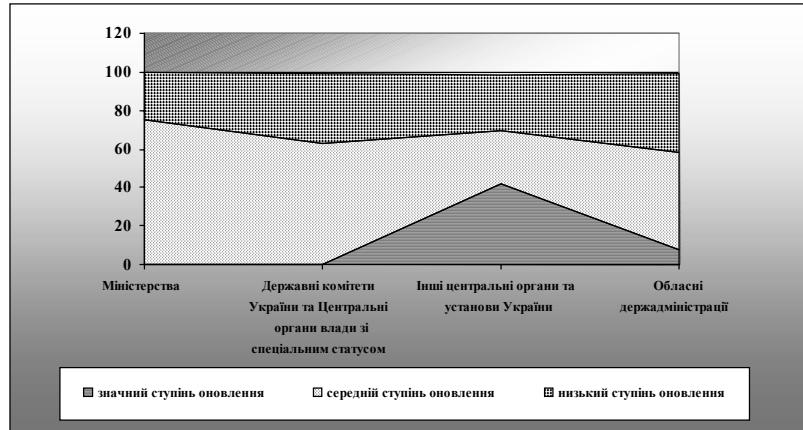


Рис. 22. *Ступінь оновлення інформації на web-сайтах центральних органів виконавчої влади у 2003 р., %*

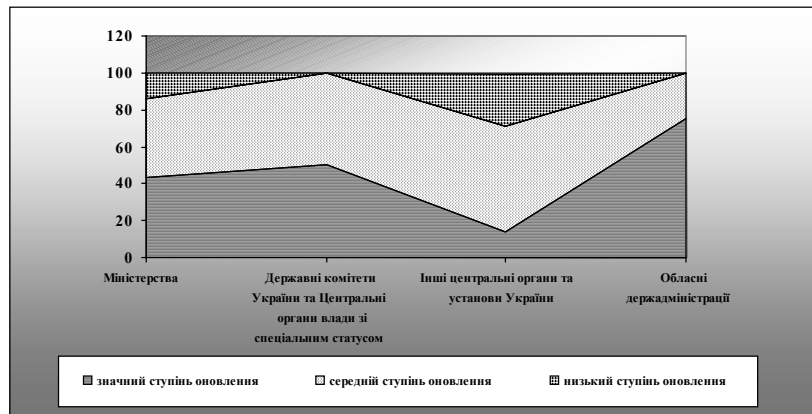


Рис. 23. *Ступінь оновлення інформації на web-сайтах центральних органів виконавчої влади у 2007 р., %*

Для оцінки і тестування сайтів було розроблено шкалу, яка містить класифікатор *найбільш типових помилок* їх web-структури, адаптованої до специфіки офіційних сайтів органів виконавчої влади.

*різних типів регламентів* діяльності органів виконавчої влади на основі виконуваних ними функцій та із застосуванням до них *різних параметрів діяльності*.

Отже, різні типи регламентів діяльності органів влади відрізнятимуться за такими ознаками:

- змістовими напрямками діяльності, а саме процедурами контролю, нагляду, інформування, реєстрації, координації, розгляду звернень громадян, нормування, надання державних послуг, прогнозування;
- специфікою повноважень різних за статусом державних органів виконавчої влади;
- сферами здійснення діяльності та надання послуг.

### 2.3. Надання публічних послуг як система

Оптимізація процедур практичного забезпечення населення публічними, тобто державними і муніципальними послугами, органами виконавчої влади у взаємодії з органами місцевого самоврядування є складним організаційним завданням. Вона здійснюється з метою стабілізації (мінімізації) виділених ресурсів на основі їх перерозподілу і за умови збереження встановленого рівня забезпеченості послугами. Основним засобом досягнення цієї мети вважається відпрацювання і впровадження оптимальних регламентів надання послуг.

Дослідженню питань регламентування всього комплексу державних і муніципальних послуг задля оптимізації процедур їх надання була присвячена Конференція європейських міністрів у справах місцевого самоврядування, яка відбулася в Лісабоні 10-11 жовтня 1996 р. [27].

Документи конференції наголошують на необхідності створення цілісної *ієрархічної системи регламентів і правил*, які б пояснювали складні механізми виробництва і надання державних послуг, оскільки в цьому процесі, по-перше, беруть участь кілька різнопрофільних державних установ різних рівнів: від міністерств до територіальних місцевих органів, а, по-друге, характер взаємодії цих установ не обмежується дотриманням схем, побудованих за відомчим принципом виходячи зі статусу та сфер компетенції органів, включених у процес надання послуг населенню.

Саме чітка взаємодія кількох ієрархічних рівнів влади дає змогу оптимізувати цей процес. За всієї складності застосування

таких схем надання державних послуг, по-перше, залучення більшої кількості рівнів влади означає, що клієнти мають більше можливостей для висловлення своєї думки стосовно якості послуги; по-друге - що кожній обраній посадовій особі доводиться контролювати меншу кількість служб і чиновників; по-третє - що наявність більшої кількості рівнів влади може допомогти клієнтам оцінити вартість послуг, наданих їм органами влади різних рівнів [27].

Якщо в такий спосіб вдасться довести до відома клієнтів вартість послуг, наданих кожним рівнем влади, вони зможуть зіставити і розмір своїх витрат на послуги з розмірами отриманих при цьому переваг, тобто більш зважено оцінити, чи надаються їм за виплачені кошти якісні послуги, і вирішити, чи не варто розширити їх сферу або передати ці функції контрактному підряднику (агенту).

Для розмежування прямих і опосередкованих варіантів надання послуг органами влади використовується категорія "агентські функції". Так, якщо муніципальні органи надають послуги самостійно, то вони здійснюють і предметний контроль за цією сферою. Однак вони також виконують певну діяльність в інтересах центрального уряду на агентській основі. Важливо розрізняти послуги місцеві (власне муніципальні) і послуги, здійснювані на агентській основі, оскільки останні вимагають інших фінансових механізмів, ніж у разі надання власне муніципальних послуг місцевими органами [27].

Одним з основних регламентів, що пояснює системний механізм надання державних послуг, у яких беруть участь кілька різних рівнів влади, є *регламент фінансування агентських послуг*. На відміну від власне місцевих (муніципальних) послуг, напевно чи доцільно здійснювати фінансування агентських послуг за рахунок субсидій. Це пояснюється двома причинами: по-перше, центральний уряд більш відповідально поставиться до визначення сум, необхідних для покриття місцевих витрат, якщо ці кошти надаватимуться із загальнодержавного бюджету; по-друге, платники місцевих податків можуть бути введені в оману, якщо муніципалітети нерационально використовують виділені центральним урядом кошти.

Під час розробки регламентів агентських послуг доцільно оцінити значимість взаємовиключних аргументів "за" і "проти" залучення більш ніж одного рівня влади до їх надання, оскільки в деяких випадках є більш ефективним надання послуг лише установами низового рівня влади. Це дає змогу варіювати якість і кількість наданих послуг відповідно до потреб місцевого населен-

Для web-сайтів центральних органів виконавчої влади дуже важливо, щоб громадяни (потенційні споживачі їх послуг) могли вгадати ім'я домену, запам'ятати його, відтворити без помилок. Бажано, щоб всі офіційні сайти держави були згруповані за статусними рівнями та мали єдині в межах груп правила побудови. На сьогодні єдиним для них є закінчення доменного імені -.gov.ua., натомість у межах підгруп web-сайтів центральних органів виконавчої влади відсутнє упорядкування. Порівняно з 2003 р. впорядковано URL обласних державних адміністрацій, тобто поступово виконується вимога про те, щоб "назви міністерств та інших центральних органів влади позначалися латинськими абрєвіатурами, регіональних органів влади - вказівкою на регіон + суфіксом ODA для обласних держадміністрацій".

*Дизайн інтерфейсу* допомагає користувачам зрозуміти зміст контенту, працювати в інтерактивному режимі, спрощує сприйняття навігації. Вдалий дизайн сайту пов'язаний з брендовими ознаками установи та специфікою цільової групи споживачів. Однак висока якість дизайну інтерфейсів властива лише 36% сайтів (2003 р. - 8%).

У вітчизняних офіційних web-сайтів здебільшого розроблені тільки загальні логотипи головних сторінок, які використовуються у незмінній формі і на інших сторінках. Більшість сайтів мають головну сторінку у вигляді моноблоку, в якому вміщено текстові, графічні та навігаційні елементи. Зрештою, якість дизайну інтерфейсу залежить від характеру документів, наданих для розміщення на сайті, так само як і якість інформаційної архітектури сайтів відповідає якості контенту матеріалів, розміщених на ньому.

Крім *україномовних* варіантів web-сайтів, органи виконавчої влади також пропонують *англомовні*, однак здебільшого це не завжди цілісні копії, зазвичай перекладається на англійську мову приблизно третина інформаційних матеріалів.

Під час здійснення тестових процедур було також оцінено *робочий стан web-сайтів* органів виконавчої влади. У 97% випадків сайти перебували в робочому стані (2003 р. - 86%). Робота зі створення майже всіх переглянутих сайтів завершена і забезпечено безперешкодний доступ до інформаційних матеріалів. За наявності робіт з оновлення сайту існують детальні рекомендації для відвідувачів у шанобливій формі (наприклад сайт Сумської обласної державної адміністрації).

Порівняно з першим дослідженням, що було організовано у 2003 р., чимало сайтів органів влади має так звану "електронну свідомість" (засіб спілкування, взаємодії і транзакції), що інформує громадян про результати та плани роботи над сайтом і повідомляє про наступні етапи робіт.



Закінчення табл. 19

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Підготовлені для ЗМІ, крім Інтернету	2003	0	0	12	0	9	18	14	14	14	0	8	16
	2007	0	14	43	42	8	25	0	0	13	17	33	50
Підготовлені для web-сайтів	2003	12	12	62	0	9	9	42	42	28	8	8	8
	2007	14	43	43	67	83	92	50	33	62	42	83	59

Повторне дослідження виявило збереження тенденції до зростання обсягів матеріалів на сайтах центральних органів виконавчої влади, створених спеціально для web: якщо у 2003 р. на сайтах органів публічної влади в першу чергу розміщувалися матеріали, створені спеціально для web-формату (14%), то у 2007 р. таких інформаційних матеріалів стало більше в 3,5 раза (46%) (рис. 21).

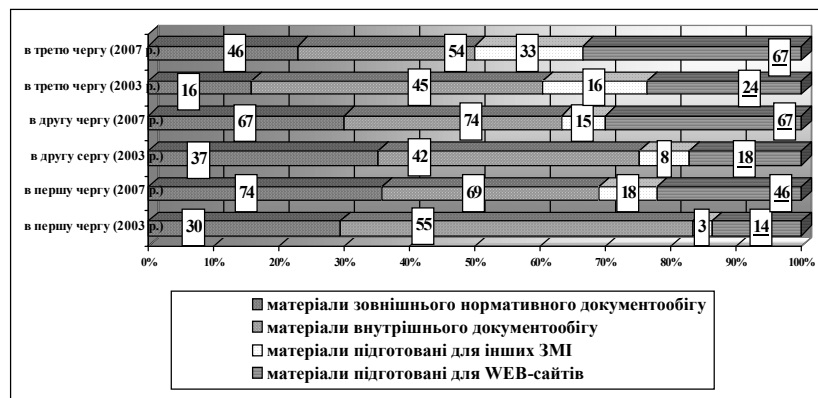


Рис. 21. Оцінка документообігу web-сайтів центральних органів виконавчої влади відповідно до класу інформаційних документів, %

Контент-проекти у web-просторі, до яких слід віднести і впорядковані за компетенцією органів влади сфери життєдіяльності суспільства, потребують розробки *вдалих* та *зрозумілих URL* (чітких адрес web-сайтів та документів, розміщених на них), які додають їм привабливості. Ім'я домену, яке легко запам'ятати та вимовити, мають 46% сайтів (2003 р. - 31%), короткий URL - 63%, URL, який просто написати та набрати - 25%; URL, який візуально вказує на структуру сайту - 4%.

ня (послуги, надані централізовано, тяжіють до зрівнялівки), що до того ж стимулює тих, кого не задовольняє рівень послуг, змінити місце проживання. Це заохочуватиме експерименти і нововведення в сфері послуг, а вони, в свою чергу, будуть сприяти відбору найбільш ефективних режимів надання послуг. Зазначені переваги надання послуг саме місцевими органами влади підкреслюються в ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, де зазначено, що в міру можливості місцевим органам влади варто дозволяти адаптувати свої повноваження до місцевих умов на власний розсуд.

Міркування щодо того, виконання яких саме функцій з надання державних послуг припустимо довірити місцевим органам влади, варто розглядати як фрагмент *системи критеріїв запобігання недолікам* надання послуг, оскільки місцеві органи влади [27]:

- можуть не брати до уваги наслідки наданих ними послуг для населення інших районів. Їм недоцільно доручати надавати ті види державних послуг, які стосуються й інших районів, оскільки якщо зовнішні потреби є значними, однак не беруться в розрахунок, муніципалітети надаватимуть послуги в недостатньому для суспільства обсязі. Тому, наприклад, будівництво магістральних доріг зазвичай здійснюється з участю і під безпосереднім контролем вищих рівнів влади;

- можуть бути надто слабкими для того, щоб фінансувати масштабні економічні проекти, з якими пов'язано надання деяких послуг. Це стосується, перш за все, забезпечення оборони, що найбільш ефективно здійснюється центральним урядом або міжнародним органом. Водночас муніципалітетам не обов'язково надавати всі послуги самостійно, до деяких з них припустимо залучити приватні фірми. Наприклад, функції вивезення сміття і підтримки доріг можуть бути передані іншим підприємствам на контрактній основі (що не стосується функцій поліції і планування). Невеликі муніципалітети можуть передати функції надання таких послуг великим фірмам, це мінімізує їх фінансові витрати.

Деякі регламенти надання і визначення вартості державних послуг важко чітко визначити. Це стосується, по-перше, послуг, де можливе утворення монополій (газо-, електро-, водопостачання); по-друге, послуг, що виробляються і продаються за граничною собівартістю; по-третє, надання послуг, де неможливе застосування платежів (забезпечення оборони і правопорядку); по-четверте, надання послуг, пов'язаних із захистом і оздоровленням навколишнього середовища; по-п'яте, послуг, споживання яких доцільно сти-



мулювати шляхом надання субсидій, бо вони заслуговують на це (музеї, парки).

Є суттєві обмеження на передачу функцій з надання послуг вільному ринку в разі, коли недержавні установи та організації постачають споживачам товари, необхідні для підтримки їх життєдіяльності, а конкуренція між фірмами має забезпечити ефективне виробництво цих товарів і надання послуг.

У ряді випадків уряд не може довірити розподіл ресурсів лише ринку, особливо тоді, коли він не функціонує належним чином і спостерігається ситуація “дефекту ринкового регулювання”. Дефекти ринкового регулювання зумовлюють необхідність оприлюднення правил регламентування латентних процедур виробництва і надання послуг органами виконавчої влади (тобто таких, коли державні послуги є результатом виконання функцій контролю, нагляду, нормування, реєстрації і дозволу згідно з відповідними положеннями про діяльність цих органів влади). Це ситуації, коли надання послуг:

- віддано в руки монополіста, як це може бути у випадку комунальних послуг. В разі виникнення таких приватних монополій, щоб запобігти встановленню високих цін і наданню послуг низької якості, доцільно ввести законодавче регулювання режиму їх надання або залучити державний сектор до надання цих послуг;

- практично унеможливує встановлення ціни на послугу. У випадку національної оборони і поліції приватні фірми можуть або дуже мало, або не можуть нічого, тому державний сектор має сам надавати такі послуги і змусити кожного оплачувати їх через оподаткування;

- стосується проблем збереження навколишнього середовища. Якщо покласти функцію надання таких послуг на ринковій структурі, багато хто буде викидати сміття на вулицю, а не оплачувати його вивезення приватними компаніями. Саме державний сектор повинен або взяти виконання цих функцій на себе або фінансувати їх виконання приватним сектором, як правило, через оподаткування чи обов'язкові збори;

- стосується тих з них, які можуть споживатися менше, ніж того бажала б держава (сфери освіти та охорони здоров'я), оскільки деякі з громадян можуть бути занадто бідні або несвідомі, щоб витратити на це кошти. В такому разі доцільно реагувати на це центральному уряду, надаючи такі послуги самостійно або фінансуючи їх з допомогою оподаткування.

- матеріали, підготовані для спілкування між органами влади, державними інституціями та громадянами не в on-line режимі;
- матеріали для внутрішнього використання органів влади;
- матеріали, підготовлені для ЗМІ, крім Інтернету;
- матеріали, підготовлені для web-сайтів.

Порівняльна оцінка питомої ваги класифікованих вище документів здійснена для кожного з web-сайтів, що були досліджені на підставі блоку запитань: “Які за типом створення документи вміщує сайт по-перше?”, “...по-друге?”, “...по-третє?”. Це дало змогу відстежити характер контенту офіційних сайтів за типами документообігу. Значно збільшилась кількість документів, спеціально створених для web-сайтів державних комітетів України та центральних органів влади зі спеціальним статусом, а також, на сайтах обласних держадміністрацій (табл. 19).

Таблиця 19

**Оцінка обсягів обігу документів різного типу на web-сайтах центральних органів виконавчої влади та облдержадміністрацій, % \***

Тип матеріалів, розміщених на офіційних веб-сайтах	Рік дослідження	МІНІСТЕРСТВА			ДЕРЖАВНІ КОМІТЕТИ УКРАЇНИ ТА ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВЛАДИ ЗІ СПЕЦІАЛЬНИМ СТАТУСОМ			ІНШІ ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ УКРАЇНИ			ОБЛАСНІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ		
		По-перше	По-друге	По-третє	По-перше	По-друге	По-третє	По-перше	По-друге	По-третє	По-перше	По-друге	По-третє
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Підготовлені для зовнішнього нормативного документообігу та для спілкування між органами влади, держінституціями і громадянами	2003	12	75	25	36	45	27	14	14	0	41	16	8
	2007	57	57	14	100	92	75	38	87	62	83	33	25
Внутрішнього використання	2003	75	12	0	63	45	45	28	28	57	50	66	66
	2007	71	57	43	83	83	67	75	100	75	50	58	33

\*Порівняння не може бути прямим, оскільки була змінена методологія оцінки, але воно дає загальне уявлення про динаміку змін.

Пошук балансу між “широтою” та “глибиною” архітектур сайтів потребує удосконалення засобів подання інформації та мінімізації складності її сприйняття. Для цього найчастіше використовують *розподіл рівнів навігації* (на перший, другий та третій) за допомогою різних кольорів, розмірів, типів кегля шрифтів, а також об’єднання посилань, відображення двох рівнів навігації відразу, активізації другого рівня навігації при наведенні “мишки”, використання візуальних дизайнерських образів.

Механізми спрощеного навігаційного доступу до інформації на вітчизняних web-сайтах органів виконавчої влади зазнали позитивних змін:

- 19% сайтів пропонують користувачам посилання на зовнішні документи, що розміщені поза сайтом (2003 р. - 14%);
- 54% сайтів має розподіл між рівнями структури сайта з використанням кольорів та типів кеглів (2003 р. - 30%);
- 95% сайтів на головній сторінці вміщують кілька рівнів навігації одночасно (2003 р. - 70%).

Порівняно з 2003 р., зменшилась кількість web-сайтів, що мають приховані рівні навігації (2003 р. - 30%, 2007 р. - 11%), а також згруповані посилання за результатами пошуку та роботи (2003 р. - 30%, 2007 р. - 0%).

Успішність позиціонування державних послуг у web-просторі залежить і від *процедур позиціонування сайтів у пошукових системах*. Під час проведення повторного дослідження було зафіксовано більш досконалу систему ключових слів та словосполучень стосовно інформаційних ресурсів сайта, також на сайтах органів влади стало більше банерної реклами сайтів із спорідненою тематикою.

Наявність розумного *контенту web-сайтів*, орієнтованого насамперед на інтереси споживачів послуг - відвідувачів сайтів, дає змогу створювати більш гнучкі архітектури і більш ефективно використовувати поданий матеріал. У 2007 р. порівняно з 2003 р. змістова якість сайтів органів виконавчої влади покращилася, частина матеріалів адаптована для web-простору та створена з урахуванням специфіки Інтернет-публікацій. Однак зберігається значна частка інформаційних документів, які є електронними копіями документів, інструкцій, реєстрів, створених на паперових носіях.

У дослідженні було класифіковано документи, розміщені на web-сайтах за мотивацією їх створення, наступним чином:

- матеріали, підготовлені для зовнішнього нормативного документообігу;

Деякі вітчизняні експерти-аналітики вважають за необхідне, визначаючи зміст системи регламентації надання державних послуг, приділити особливу увагу *проблемам формування ціни адміністративних послуг*, обґрунтовуючи це тим, що в Україні відсутня єдина задекларована політика оплати державних послуг та чіткі критерії розподілу платних та безоплатних послуг [28].

Матеріали Конференції європейських міністрів у справах місцевого самоврядування рекомендують формувати *критерії регламентації вартості державних послуг* виходячи з розуміння відмінності таких *типів платежів*, як “реальні” та “псевдоплатежі”.

Реальні платежі використовуються тоді, коли громадяни безпосередньо користуються послугами, за які здійснено платежі (наприклад, платежі за водопостачання, обчислені за показами лічильників; платежі за збирання і вивезення сміття, обчислені за обсягом маси сміття, що вивозиться; платежі за відвідування музеїв, особливо погодинна оплата відвідування).

Псевдоплатежами є такі, що базуються не на реальній оплаті наданих послуг, наприклад, оплата водопостачання за формулою відповідно до вартості власності; оплата вивезення сміття відповідно до площі приміщень і кількості проживаючих; оплата опалення відповідно до площі житлових приміщень” [27]. З цієї типології випливають два *критерії*, які визначають *правила встановлення вартості державної послуги та варіантів її погашення* з боку споживачів послуги - критерій *ефективності платежів* та критерій *справедливості*.

Сутність цих параметрів регламентації споживання державних послуг (вони стосуються, в першу чергу, реальних платежів), зводиться ось до чого:

- до платної послуги, на відміну від оплаченої із коштів оподаткування, вже не буде вільного доступу, населення буде користуватися нею інтенсивніше, доки одержувана при цьому користь буде більшою або дорівнювати додатковим витратам на одержання цієї послуги (критерій ефективності);
- господарства, які широко користуються комунальними послугами, будуть платити більше, ніж родини, що менш інтенсивно користуються ними (критерій справедливості).

У випадку водопостачання це буде стимулювати громадян до дбайливого водокористування. В інших випадках такий підхід буде менш дієвим, наприклад у разі експлуатації музеїв і парків,

**Баланс “широти” та “глибини” інформаційних архітектур офіційних web-сайтів центральних органів виконавчої влади у 2007 р., %**

ШИРОТА ІНФОРМАЦІЙНОЇ АРХІТЕКТУРИ САЙТА	ГЛИБИНА ІНФОРМАЦІЙНОЇ АРХІТЕКТУРИ САЙТА					
	1	2	3	4	5	6
1	■					
2	■	■				
3			■			
4			■	■		
5				■	■	
6					■	■

особливо там, де їх пропускну здатність не використовується повною мірою. Оскільки якщо вони не працюють з повним навантаженням, вартість одного додаткового відвідування буде практично дорівнювати нулю, то ефективна ціна також буде практично нульовою. Якщо ж водокористування оплачується за рахунок місцевого прибуткового податку, то всі домогосподарства будуть платити однаково. Водночас, якщо експлуатація музеїв оплачуватиметься з коштів оподаткування, то навряд чи його завсідники будуть платити за відвідування більше, ніж ті, хто ніколи в музей не ходить.

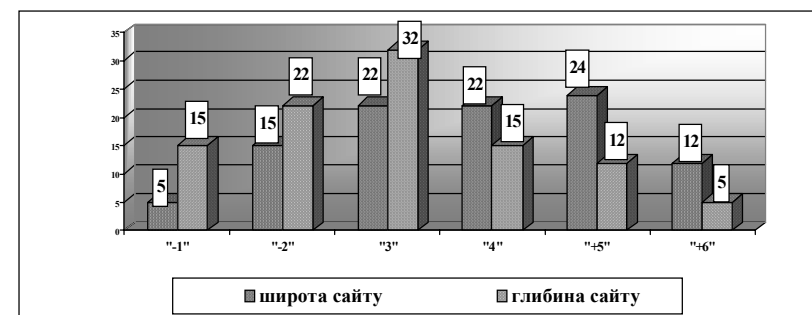
Наведені регламентуючі параметри є менш дієвими стосовно псевдоплатежів. Наприклад, у разі псевдоплатежів збільшення витрат води практично нічого “не коштує” споживачам і вони можуть вважати, що вартість води є нижчою за реальну вартість водопостачання. Тобто стимулюється неощадлива витрата води, адже користувачі, що споживають її більш інтенсивно, будуть платити за неї стільки ж, скільки й ті, які споживають менше.

Однак, оцінюючи наслідки застосування цих регуляторів, необхідно взяти до уваги, що саме за *дотримання принципу справедливості* платежі можуть стати важким тягарем для незаможних верств населення, яке широко користуються платними комунальними послугами. Цю проблему часто вирішують шляхом застосування певної *цінової дискримінації*, коли деякі незаможні категорії громадян користуються цими послугами за зниженими цінами (студенти, безробітні і люди літнього віку). Тому питання *регламентування ціннісних аспектів фінансування програм виконання державних послуг набувають першорядного соціального значення*.

Важливим соціальним аспектом є й те, що майбутні покоління не мають можливості висловити свою думку, який власне обсяг капіталовкладень варто здійснити сучасному поколінню, а також щодо обсягів сучасних запозичень, хоч розплачуватися за них доведеться саме майбутнім поколінням. Тож думка про те, що майбутні покоління мають право на певні субсидії за рахунок сучасного, щонайменше обґрунтована. Відповідно обґрунтованим є припущення, що внесок у вартість основних фондів, який робить нинішнє покоління, буде дещо перевищувати його частку в очікуваній від цього вигоді. Тому припустимо стверджувати, що для капіталовкладень в основні фонди частина коштів має надходити від оподаткування і платежів” [27].

Звідси постає необхідність доповнення критеріїв регламентації надання державних послуг вимогою рівності витрат, які

Аналіз відповідності між оцінками “широти” та “глибини” інформаційних архітектур офіційних web-сайтів органів влади станом на 2007 р. демонструє менший рівень широти сайтів при значних рівнях глибини, і навпаки, значна широта сайтів супроводжується низькою глибиною (рис. 20); така ситуація свідчить про те, що низька широта сайтів компенсується глибиною, і навпаки. Таким чином, на сьогодні поки що не досягнуто оптимального співвідношення між широтою та глибиною сайтів, тобто у деяких випадках меню сайтів органів влади є занадто короткими, а обсяги інформації, що йому підпорядковуються, є оптимальними, в інших обсяги інформації є малими у співвідношенні з наявними рубрикаторами.



**Рис. 20. Оцінка співвідношення “широти” та “глибини” інформаційних архітектур web-сайтів центральних органів виконавчої влади станом на 2007 р., %**

Найбільш вдале з позицій синхронності поєднання параметрів “глибини” та “широти” спостерігається у сайтів державних комітетів України і центральних органів влади зі спеціальним статусом та міністерств. Найбільш оптимальною “широтою” архітектури відзначаються сайти державних комітетів України і центральних органів влади зі спеціальним статусом, оптимальною глибиною - web-сайти міністерств. Порівняно з 2003 р., у 2007 р. більшого балансу між “широтою” та “глибиною” досягнуто на web-порталах міністерств України.

Порівняння *еталонного балансу* “широти” та “глибини” архітектури сайтів з реальними параметрами досліджених офіційних сайтів за результатами двох досліджень представлено в табл. 16-18.

Таблиця 16

**Еталонний баланс між “широтою” та “глибиною” інформаційної архітектури web-сайтів**

ШИРОТА ІНФОРМАЦІЙНОЇ АРХІТЕКТУРИ САЙТА	ГЛИБИНА ІНФОРМАЦІЙНОЇ АРХІТЕКТУРИ САЙТА					
	1	2	3	4	5	6
1						
2						
3						
4						
5						
6						

Таблиця 17

**Баланс “широти” та “глибини” інформаційних архітектур офіційних web-сайтів центральних органів виконавчої влади у 2003 р., %**

ШИРОТА ІНФОРМАЦІЙНОЇ АРХІТЕКТУРИ САЙТА	ГЛИБИНА ІНФОРМАЦІЙНОЇ АРХІТЕКТУРИ САЙТА					
	1	2	3	4	5	6
1						
2						
3						
4						
5						
6						

здійснюють різні покоління. Вона має на меті *досягнення пропорційності оплати суспільних благ різними поколіннями* виходячи з обсягів прямого або опосередкованого субсидування.

Конгрес органів місцевої і регіональної влади Європи наголошує на необхідності запровадження системи з таких регламентів:

1) *регламенту здійснення контролю за обсягом позик місцевих органів влади* (з метою забезпечення справедливості ставок оподаткування, встановлених місцевими органами влади). Необхідність цього зумовлена тим, що збільшення місцевого оподаткування (місцевих позик) обов’язково призведе до спаду сукупного попиту, причому розміри спаду будуть залежати від взаємодії низки макроекономічних факторів, включаючи вплив підвищення місцевих податків на загальний обсяг державних витрат (наприклад на соціальні виплати чи виплати, пов’язані з інфляційними процесами). Чим більше громадяни платять податків, тим менше в них залишається коштів на споживання, причому це може бути компенсовано лише за рахунок збільшення загальнодержавних витрат;

2) *правил (регламенту) визначення оптимальних пропорцій витрат місцевих і центральних органів влади на надання послуг*, що реалізуються на основі угод про партнерство, укладених між муніципалітетами, місцевими і центральними органами виконавчої влади. Інколи доцільно, щоб надходження від місцевих податків і субсидії становили приблизно рівні частки в загальних витратах місцевих органів влади на надання послуг (муніципальних і державних);

3) *регламенту втручання центральних органів виконавчої влади у функцію надання власне муніципальних послуг* шляхом введення основних правил їх надання;

4) *регламенту надання агентських послуг*, функції на надання яких передані контрактному підряднику (агенту);

5) специфічних регламентів, що кодифікують питання *участі місцевих органів влади в розподілі коштів* (наприклад правил фінансування муніципальних послуг, які надаються за рахунок коштів, що надходять від оподаткування в межах конституційних гарантій відрахувань), оскільки місцевим органам необхідно мати власні податкові повноваження, а центральним - гарантії недопущення диспропорцій між територіями. Так, значна міжрайонна міграція істотно утруднить здійснення органами місцевого самоуправління своєї політики. Наприклад, якщо муніципалітети проводимуть

тверду політику перерозподілу доходів, це призведе до відпливу звідти багатших верств населення (які концентруватимуться в муніципалітетах з найм'якшою політикою перерозподілу) і припливу більш бідних. Ці процеси призведуть до того, що обидва наведені типи політики перерозподілу доходів доведеться визнати неефективними;

6) регламентів, що визначають джерела фінансування муніципальних органів а також використання цих коштів для фінансування надання державних послуг (пояснюють відмінності у використанні позик, платежів, податків та субсидій та їх взаємозамінність);

7) регламенту фінансування капітальних і поточних витрат місцевих органів влади. Головна вимога - щоб громадяни, які мешкають на території певної адміністративної одиниці, покривати витрати лише на ті функції місцевих органів влади, які їм необхідні, і не відшкодовували їх в тому випадку, якщо ці функції їм не потрібні.

Упровадження критеріїв, що регламентують встановлення цін на послуги, має поєднуватися з розробкою спеціальних технологій, які б дали змогу повною мірою реалізувати заявлені цілі впровадження різних систем оплати державних послуг. Наприклад, щоб запобігти спокусі населення викидати побутове сміття на вулиці в разі впровадження реальних платежів на його вивезення, в деяких кантонах Швейцарії сміття збирається лише в тому разі, якщо воно вміщено у спеціальні мішки з муніципальним маркуванням, які розповсюджуються за ціною, що покривають вартість збирання сміття і його утилізації [27].

З матеріалів “Конференції європейських міністрів у справах місцевого самоврядування” доцільно запозичити *регламент фінансування місцевих функцій* (тобто надання муніципальних послуг, щодо яких місцеві органи влади значною мірою вільні в своїй політиці). В ньому наведено чотири причини, які дають підстави вважати, що основна сума коштів для поточних витрат муніципалітетів має надходити за рахунок оподаткування, і лише невелика їх частка може фінансуватися за рахунок субсидій:

- місцеві податки необхідні для того, щоб місцеві органи влади могли варіювати кількість і якість наданих ними послуг залежно від потреб місцевого населення;

- якщо муніципалітети розраховують на одержання субсидій, то місцеві діячі можуть неефективно розпоряджатися коштами, перекладаючи відповідальність за надання неякісних послуг на недостатнє фінансування;

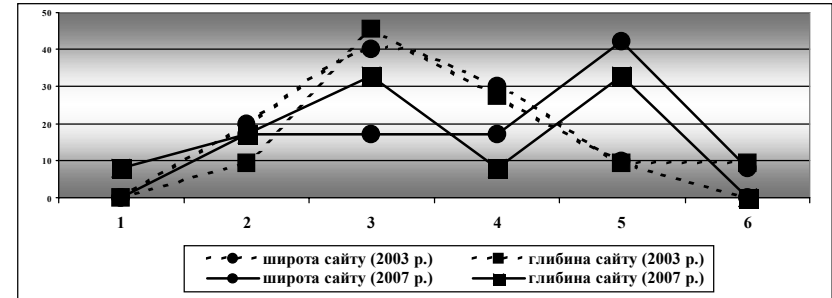


Рис. 17. Порівняльний аналіз співвідношень “широти” та “глибини” інформаційної архітектури web-сайтів державних комітетів та центральних органів влади зі спеціальним статусом України, %

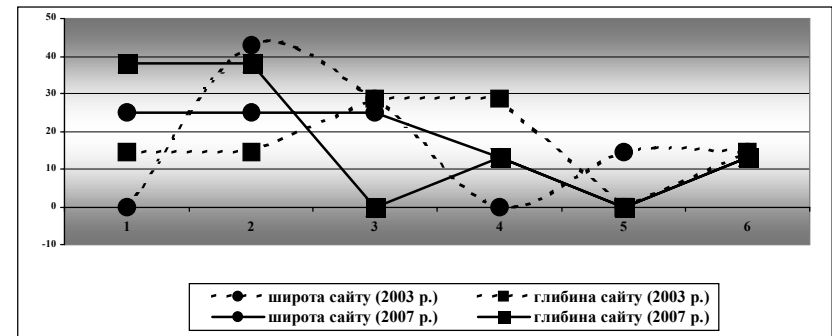


Рис. 18. Порівняльний аналіз співвідношень “широти” та “глибини” інформаційної архітектури web-сайтів інших державних органів України, %

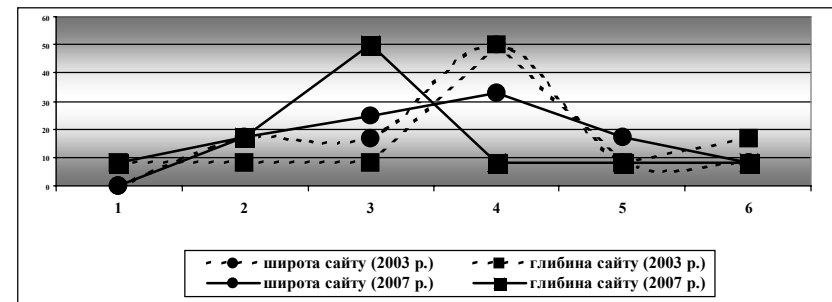


Рис. 19. Порівняльний аналіз співвідношень “широти” та “глибини” інформаційної архітектури web-сайтів обласних держадміністрацій, %

Значення “-” 1” присвоювалося web-сайту у випадках, коли “глибина” або “широта” інформації була зовсім неповною, “-” 2” - неповною, “0” 3” - вірогідною, “0” 4” - вірогідною і близькою до необхідної, “+” 5” - повною, “+” 6” - цілком повною з точки зору користувача сайта, який шукає дані про певні державні послуги (одержання інформації про процедуру отримання ліцензії, роз’яснення про правила заповнення бланку або його місцезнаходження, інформація про прийомні дні та про перелік необхідних документів для зустрічі з посадовцем, пошук інформації за фахом або обмін нею і т. ін.).

У 2003 р. середнє значення “широти” інформаційної архітектури досліджених сайтів дорівнювало 3,49, а “глибини” - 3,60, різниця між ними була зафіксована невелика, однак для користувачів, що шукають інформацію про певні державні послуги, ускладненою була ієрархія інформаційних матеріалів, розміщених на сайтах, що робило пошук потрібних даних більш складним. У 2007 р. порівняно з 2003 р. параметри “глибини” та “широти” стали більш адаптованими до потреб користувачів: “широта” інформаційної архітектури дорівнює 3,8, а “глибина” - 3,0; це означає, що інформаційний обсяг сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування став більшим, а розташування інформації спростилося.

На рис. 16-19 подано оцінку співвідношення “широти” та “глибини” інформаційної архітектури web-сайтів різних за рівнем центральних органів виконавчої влади.

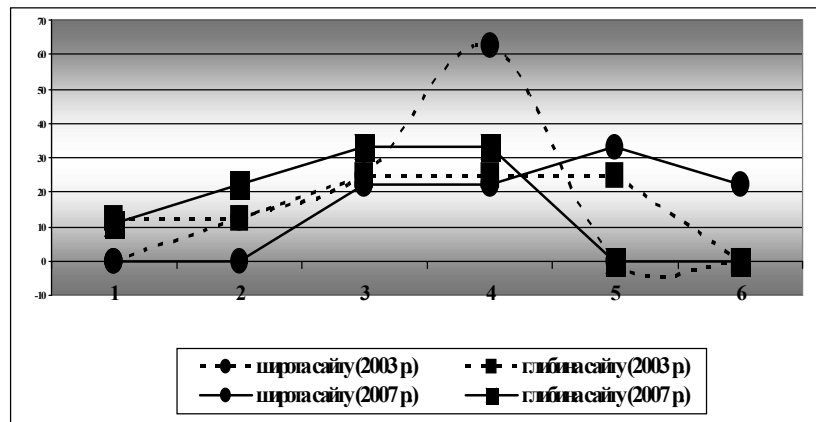


Рис. 16. Порівняльний аналіз співвідношень “широти” та “глибини” інформаційної архітектури веб-сайтів міністерств, %

- місцеві політичні діячі, чиновники і виборці будуть значно обачніше витратити кошти, зібрані на місцях, ніж кошти, отримані з інших джерел;

- при розподілі державних субсидій центральний уряд може і повинен контролювати їх використання. Однак навряд чи доцільно фінансувати надання муніципальних послуг таким чином, щоб контроль за ними здійснювався центральними органами виконавчої влади [27].

Потрібно також чітко регламентувати правила визначення необхідності встановлення реальної вартості державної послуги, оскільки компенсувати вартість послуги через оподаткування або обов’язкові платежі недоцільно, якщо вартість збирання платежів може бути занадто високою. Так само це недоцільно у сферах суспільного життя, де значна частина послуг надається органами місцевого самоврядування, але плата за них муніципалітетами не стягується (“поліцейське забезпечення проведення футбольних матчів”, “деякі бібліотечні послуги”, “позакласна робота силами школярів” і т.ін.).

Наприклад, платежі за водокористування, які обчислюються за даними лічильників, хоч і застосовуються в багатьох країнах як джерело фінансування служби водопостачання, не завжди будуть ефективнішими за оподаткування. Адже реалізація такої системи потребує, по-перше, оснащення кожного домогосподарства лічильником витрат води, по-друге - частого, вчасного і точного зняття показів лічильників, що пов’язано зі значними витратами. Вартість обладнання і контролю за показами лічильників може перевищити вартість додаткової подачі води, яку доведеться здійснювати в разі запровадження іншої системи оплати, що не базується на врахуванні реального обсягу витрат води домогосподарствами.

Для забезпечення успішної розробки вітчизняної системи регламентування надання державних послуг необхідно приділити належну увагу структурним особливостям регламентів. Так, регламенти доцільно формулювати на основі низки взаємопов’язаних правил і обставин, що зумовлюють діяльність певного органу влади в ситуації, яка є типовою для нього. Прикладом такого підходу є регламент врахування місцевих умов під час визначення ставок оподаткування:

- органам виконавчої влади забороняється змінювати кількісні і якісні параметри наданих ними послуг згідно з бажанням споживачів.

вачів, доки не будуть відповідно змінені розміри надходжень коштів (наприклад шляхом зміни ставок оподаткування);

- доки муніципалітети не будуть спроможні змінювати розміри надходжень коштів від оподаткування, зберігається імовірність неефективної витрати коштів з поясненням причин неякісного надання послуг недостатнім фінансуванням незалежно від суми реально наявних у їх розпорядженні фондів,

- якщо муніципалітети не мають можливості впливати на розмір ставок оподаткування, вони можуть цілковито покласти на надходження коштів від центрального уряду, незважаючи при цьому на необхідність запровадження зі свого боку ретельного контролю за їх витратою.

Наведений регламент виходить з 9 ст. Європейської хартії місцевого самоврядування, в якій записано, “що місцевим органам влади повинні бути надані певні повноваження з визначення ставок оподаткування”.

Спеціальний *регламент усунення податкової конкуренції між органами влади при встановленні розмірів оподаткування* виконує функцію запобігання небезпеці суперництва у сфері оподаткування між різними територіальними утвореннями.

Характер першої частини цього регламенту є *процесуально-оцінним*:

а) “місцеві органи влади можуть встановлювати максимально низькі ставки оподаткування для того, щоб залучити на свою територію підприємницький капітал”, в результаті: а.1) “рівень надання місцевих послуг буде нижче, ніж того хотіли б виборці, тобто відбуватиметься недостатнє фінансування”, однак а.1.1) “виборці навряд чи погодяться з тим, щоб рівень надання послуг був нижчим, ніж їм потрібно”;

б) “певний час виборці будуть миритися з невисоким рівнем надання муніципальних послуг для того, щоб низькі податки могли сприяти залученню підприємницького капіталу і збільшити попит на робочу силу, що, в підсумку, дасть змогу збільшити заробітки”, тобто: б.1) “виборці кожної окремо взятої територіальної одиниці будуть схильні розглядати позитивні результати низького оподаткування з огляду на власні інтереси”, але б.1.1) “низькі ставки податків, привабливі для бізнесменів, будуть негативно впливати на осіб, що мешкають в інших місцях, тобто там, куди міг бути спрямований цей підприємницький капітал”.

кальні меню web-сайтів доцільно “розбивати” на підгрупи (наприклад, “пріоритети - пріоритетні напрями роботи, цільові програми, програма інноваційного прориву, євроінтеграція, децентралізація держуправління, створення нових робочих місць”, “зворотний зв’язок - графік особистого прийому, написання листа, звернення громадян, довідник, форум, порядок оскаржень рішень”).

Порівняно з 2003 р. з’являються нові рубрики меню, наприклад “call-центр” /сайт Київської міської влади/, “азбука виживання” /сайт Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи/, “консультаційний центр” та “коментарі спеціалістів” /сайт Міністерства вугільної промисловості України/, “гаряча лінія” /сайт Ради з питань зовнішньоекономічної діяльності при Кабінеті Міністрів України/, “web-камера” /сайт Запорізької обласної державної адміністрації/, “календар подій”, “погода” /сайт Луганської обласної державної адміністрації/, “соціологічні дослідження” /сайт Дніпропетровської обласної адміністрації/.

До недоліків меню головних сторінок необхідно також віднести переважання простору головної сторінки web-сайта такою рубрикою меню, як “новини” (наприклад, сайт Хмельницької обласної держадміністрації: “Олександр Буханевич вклонився чудотворним іконам”, “Олександр Буханевич з робочою групою відвідав Красилівський район”, “Підсумкове засідання колегії головного управління Пенсійного фонду України в області”, “В Хмельницькій області немає негативного впливу ХАЕС на здоров’я населення” і т. ін.).

У фахових виданнях, присвячених вивченню специфіки досконалої інформаційної архітектури web-сайтів, наголошують на пріоритетності тези про баланс “широти” та “глибини” інформації, що розміщена на сайті, при її проектуванні. Баланс між “широтою” та “глибиною” полягає у досягненні пропорційності між пунктами меню та кількістю ієрархічних рівнів сайта. Визнано, що “глибока” структура (ієрархія) вимагає більших зусиль від користувача, ніж робота з більшою кількістю посилань у разі “широкої” структури.

Оцінка ступеня “широти” та “глибини” інформації, отримана після тестувань офіційних сайтів під час двох досліджень у 2003 та 2007 рр., була здійснена на засадах порядкової шкали від 1 до 6 з присвоєнням додатних, нейтральних та від’ємних оцінок послідовно кожній з двох її градацій. Для цього кодувальники оперували мірами обсягу меню та мап сайта, а також їх якісними показниками, оціненими суб’єктивно, шляхом порівняння сайтів, що досліджувалися.



сайтом, на споріднених сайтах та доменах) (2003 р. - 14%, 2007 р. - 19%). Здебільшого це сайти єдиного вітчизняного web-порталу органів виконавчої влади (gov.ua).

Залишаються актуальними недоліки систем “пошуку”, що були виявлені безпосередньо при їх тестуванні: результати розвинутих систем пошуку були гіршими, ніж у простих системах пошуку, процедура переформулювання запитів (з метою їх удосконалення) не завжди приводить до покращення результатів пошуку, результати першого пошуку не завжди покращуються в наступних спробах. Таким чином, можна вважати ступінь “розумності” пошукових систем офіційних сайтів не дуже високим, технічні параметри пошуку, як і в 2003 р., у 2007 р. не дають змоги виводити результати пошуку за визначеними пріоритетами.

Звіт 2003 р. містив такі характеристики стосовно якості *меню головних сторінок сайтів* центральних органів виконавчої влади: “У більшості сайтів рубрикатори меню не відповідають потребам споживачів державних послуг, вони не є стандартизованими, здебільшого мають завуальовані назви”, “меню досліджених сайтів складаються з анонсів, новин, аналітики, виконання бюджету, контактної інформації, довідників органу влади, інформації про окремі структурні підрозділи установи, керівництва, інтерв’ю - промов - виступів, вакансій, наказів, цільових програм, фотоматеріалів, проектів законопроектів, статистичної інформації, а також таких традиційних елементів web-сайтів, як форуми, Інтернет-конференції, гостьові книги, архіви, пошук, мапа сайта, адреси, банерної реклами сайтів мережі gov.ua. Кількість пунктів меню коливається від 10 до 30”.

Станом на 2007 р. меню головних сторінок збільшилися, з’явилася диференціація меню на вертикальне та горизонтальне, в цілому *меню головних сторінок* зазнало значних якісних змін.

Однак повільно відбувається стандартизація *вертикальних та горизонтальних меню* на web-сайтах міністерств, державних комітетів, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, інших державних органів, горизонтальних меню на сайтах обласних держадміністрацій.

Також необхідно більш системно підходити до визначення пріоритетів при створенні *ієрархії горизонтальних та вертикальних меню* (наприклад, доцільніше було б віднести рубрику “ліцензування господарської діяльності” до “каталогу послуг”, а не виводити окремим центральним рубрикатором у вертикальному меню / сайт Запорізької обласної державної адміністрації). Громіздкі верти-

Друга частина цього регламенту має *процесуально-рекомендаційний* характер:

с) “одним з можливих шляхів розв’язання цієї проблеми є позбавлення місцевих органів влади права збирання підприємницьких податків для того, щоб запобігти використанню знижених ставок податків як принади для підприємців”;

д) “однак і непідприємницькі податки можна використати як таку принаду, оскільки занижений рівень місцевого прибуткового податку (на доходи фізичних осіб) зможе залучити певну категорію підприємців з огляду на можливість виплати меншої заробітної плати”.

Наведені приклади демонструють, що основна складність побудови регламентів надання державних і муніципальних послуг пов’язана насамперед з відсутністю чітких ознак, які б встановлювали семантичну і термінологічну відмінність власне регламентів будь-якої діяльності від стандартів, принципів, процедур, правил та параметрів.

Схоже на те, що, принаймні, перше покоління вітчизняних Регламентів надання державних послуг використовує в своїй термінології всі вищезгадані семантичні конструкції як синонімічний ряд. Структура таких Регламентів складатиметься з: власної назви (здебільшого складної конструкції), визначення сфери та умов застосування Регламенту, послідовності дій, характеристики проміжних результатів, опису кінцевих або еталонних результатів процедури та системи винятків.

Динаміка появи таких Регламентів спочатку буде пов’язана з необхідністю фіксації сукупності правил діяльності органів виконавчої влади в окремих випадках та типових ситуаціях з певною юридичною невизначеністю (ситуаціях “на межі”), через деякий час - з необхідністю систематизації врахування всієї можливої сукупності випадків і ситуацій. Залишається відкритим питання про доцільність диференціації для різних за напрямом і змістом діяльності органів влади (за статусом та сферами їх діяльності) в межах єдиного або різних Регламентів.

За композиційною формою конструкція Регламенту та його окремих змістових блоків може бути різною і містити: *оцінні судження* (наприклад регламент фінансування капітальних і поточних витрат місцевих органів влади), *послідовність дій* (наприклад регламент фінансування місцевих функцій), *правила* (наприклад регламентація діяльності органів влади при латентних процедурах надання ними послуг), *типології* (наприклад критерії регламентації



вартості державних послуг), *цінності* (цілі регламентації надання державних послуг, наприклад досягнення “рівності між різними поколіннями”).

Розробка критеріїв регламентації діяльності вітчизняних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з надання ними державних і муніципальних послуг потребуватиме врахування принципів і правил, наведених у нормативних документах Європейського Союзу (Європейської хартії місцевого самоврядування, Маастрихтському договорі і т. ін.).

Для створення регламентів діяльності тих органів влади, де вже відпрацьовано ділові процеси (тобто досягнуто результативне функціонування органу), доцільно застосувати не функціональний, а *процесуально-орієнтований підхід*, що дасть змогу моделювати діяльність установи з метою здійснення оцінки її оптимальності.

Загалом вивчення світового досвіду створення систем регламентування надання державних і муніципальних послуг дає змогу впорядкувати їх Регламенти за такими критеріями:

- *організаційним* (регламентування процедури координації);
- *функціональним* (регламентування процедури прогнозування під час здійснення державної політики);
- *кадровим* (професійні, етичні регламенти);
- *фінансово-економічним* (сукупність регламентів фінансування місцевих органів влади);
- *процесів та механізмів надання державних послуг*;
- *концепції виробництва державної послуги та головної мети виробника*;
- *процедурних характеристик процесу надання державних послуг*;
- *якості надання державних послуг та управління нею*.

#### **2.4. Упровадження системи управління якістю в органах державної влади: пріоритет у сфері організації надання державних послуг**

Із середини 70-х рр. ХХ ст. у розвинених країнах Європи розпочався 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

web-сайта дає змогу “відкоригувати” запит громадянина і вказати на вірогідне місцезнаходження ресурсу, який він шукає.

Одним з найбільш вживаних користувачами навігаційних елементів web-сайтів є “пошук”, який дає змогу працювати зі складними сайтами, з великою кількістю тематичних матеріалів, відшукувати необхідну інформацію в тестовому режимі. В першому (2003 р.) та другому (2007 р.) дослідженнях внутрішні пошукові системи сайтів були протестовані за такими чотирма критеріями, як:

- тип пошуку за ступенем складності;
- розташування пошуку за ступенем доступності;
- масштабність пошуку (внутрішній/зовнішній);
- результативність пошуку (пошук за ключовими словами назв послуг, які надаються юридичним та фізичним особам).

За результатами першого дослідження, проведеного у 2003 р., встановлено, що спільними недоліками внутрішніх пошукових програм офіційних сайтів була наявність на головних сторінках лише посилань на пошук, а не власне форм для пошуку, а також надто малі поля форм для пошуку, що не давало змоги споживачам одночасно повністю побачити формулювання своїх запитів.

За результатами другого повторного дослідження можна констатувати значне покращення технічної та результативної якості пошуку web-сайтів органів влади та місцевого самоврядування:

- більше ніж на 20% збільшилася кількість сайтів, що мають у своїй структурі функцію “пошук” (2003 р. - 53%, 2007 р. - 77%);
- на 20% збільшилася кількість сайтів, обладнаних розвинутим пошуком (2003 р. - 20%, 2007 р. - 42%);
- на 6% збільшилася можливість використовувати рамки обмеженого пошуку (2003 р. - 15%, 2007 р. - 21%), коли рамки останнього відповідають певним підрозділам сайта або меню сайта;
- у відвідувачів web-сайтів органів влади та місцевого самоврядування з’явилася можливість пріоритетного пошуку (2003 р. - 0%, 2007 р. - 9%);
- функція “пошуку” стала розміщена майже на всіх сторінках сайта (2003 р. - 19%, 2007 р. - 87%);
- “пошук” зайняв центральне місце на головних сторінках сайтів (2003 р. - 88%, 2007 р. - 94%);
- розробники сайтів органів влади відмовилися від практики “резервування” окремих сторінок під “пошук” (2003 р. - 36%, 2007 р. - 0%);
- збільшилася кількість сайтів, що пропонують користувачам посилання на зовнішні документи (документи розміщені поза

ся (2003 р. - 42%, 2007 р. - 49%). Мапа сайту допомагає користувачу розібратися в інформаційній структурі ресурсу, відшукати його місцезнаходження на сайті, а також місцезнаходження користувача. Головна перевага мапи полягає у можливості ознайомити споживача послуг із структурою web-сайта з першого ж погляду.

Якщо за результатами першого дослідження у 2003 р. у більшості сайтів, що були досліджені, лінії мап погано ідентифікувалися, вони не завжди були спроектовані правильно і не давали змоги дослідити деякі рівні ієрархії, то у 2007 р. якість роботи з мапами офіційних web-сайтів значно покращилась: на всіх сайтах, що вміщували мапи, названі вище вади в роботі мап були відсутні. Також порівняно з 2003 р. значно скоротилася кількість рубрик, позначених на мапах сайтів, що не містять жодної інформації (2003 р. - 50%, 2007 р. - 24%). Однак мапи стали більш складними у цілому:

- зменшилася кількість сайтів, на яких вікна мап розташовані на всіх сторінках сайту (2003 р. - 56%, 2007 р. - 38%);
- мапи стали більш громіздкими, такими, що займають більше ніж 2,5 сторінок екрана користувача (2003 р. - 24%, 2007 р. - 48%);
- зменшилася кількість мап, що фіксують розділи, які були переглянуті користувачем (2003 р. - 6%, 2007 р. - 0%). Але семантика мап стала більш лаконічною (2003 р. - 94%, 2007 р. - 52%).

Позитивними аспектами конструкції карт офіційних web-сайтів є те, що у 100% мапи сайтів виконані у статичній формі, що не потребує додаткових зусиль та часу з боку користувача на спілкування (порівняно з динамічним аналогом) і вважається сучасним стандартом.

Варто зазначити, що саме існування мап сайтів істотно допомогло в нашому дослідженні, оскільки знаходити інформацію про послуги, що надаються державними інституціями, на web-сайтах без мап було б дуже важко. Тобто в разі відсутності на web-сайті мапи пересічному громадянину дуже складно, а часом просто неможливо без додаткових абонементних витрат відшукати місцезнаходження необхідної інформації.

Мапи мають бути невід'ємним компонентом архітектури web-сайтів центральних органів влади та місцевого самоврядування. Вони є найбільш зручним пошуковим інструментом, оскільки містять просту та компактну систему посилань, на розуміння якої потрібно мало часу та примітивні навички. Мапи можуть забезпечити якісну навігацію навіть у тих випадках, коли аббревіатура запиту (яка склалася у свідомості споживача стосовно певної послуги) неадекватна загальноприйнятим стандартам. Використання мапи

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.

Як свідчить міжнародний досвід, одним з найбільш ефективних механізмів підвищення якості роботи органів державної влади з точки зору потреб споживачів є впровадження у їх діяльність стандартів і процедур, які зводять системи управління в державному секторі до єдиних з бізнес-сектором. Одним з прикладів такої ефективної стандартизації є запровадження в органах державної влади стандарту управління якістю ISO 9001:2000.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, зокрема докторського дослідження, яке було проведено Van der Wiele [29], свідчить, що позитивний результат унаслідок застосування стандартів серії ISO 9000 може бути досягнутий за умови, якщо їх впровадження пов'язане із заохоченням виконавців (менеджерів) за проведення змін та внесення пропозицій щодо покращення процесів діяльності. Упровадження стандартів пов'язано з організаційними змінами у роботі певної інституції і має зачіпати питання мотивації працівників, знання ними системи менеджменту якості і порядків організації процесів. У матеріалах дослідження звертається увага на прискорення застосування стандартів управління якістю, що пов'язується із певним тиском великих споживачів, зокрема урядових структур, та необхідністю бути успішним на європейському ринку товарів та послуг.

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 [30]. 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 [31], для успішної реалізації якого можна використати як посібники та довідники [32-34], так і відповідні вітчизняні аналоги міжнародних стандартів ISO [35-37].

Нормативно-правову рамку цьому процесу утворюють відповідне рішення українського уряду та розпорядчі документи Голодержслужби України та Держспоживстандарту України [38; 39].

Першими серед органів влади почали запроваджувати систему ISO органи місцевого самоврядування, маючи безпосередній контакт з громадянами. Серед органів місцевого самоврядування системи управління якістю сертифіковані 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 Голодержслужба (сертифікована у жовтні 2005 р.). Прийнято рішення про розробку такої системи і здійснено певні кроки в цьому напрямі в Держатомрегулюванні, Держкомпідприємстві та Вищому господарському суді України.

Принципи загального управління якістю (TQM) сформувавшись у кінці 60-х рр. та набули поширення у країнах Західної Європи у 70-80-х рр. XX ст. Основними з них є:

- лідерство керівників організації на всіх рівнях;
- фокусування уваги на споживачах та інших зацікавлених сторонах організації, відповідність їх очікуванням;
- управління організацією як мережею взаємопов'язаних процесів;
- постійне удосконалення та інновації усіх складових діяльності організації;
- мотивація персоналу, його розвиток і залучення до процесів удосконалення;
- взаємовигідні партнерські стосунки з іншими організаціями.

Принципи TQM 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 принципах TQM.

Власне стандарт (перший стандарт ISO було розроблено у 1986 р.) є моделлю процесного підходу до управлінської діяльності. Він містить вимоги до усіх процесів організації, що впливають на якість її кінцевих послуг. Запровадивши систему управління, що

годні визначальними для багатьох установ, зацікавлених у створенні власного сайту. У разі розробки архітектури інформаційної системи web-сайтів для державних інституцій розробники орієнтуються на *змістові блоки інформації, які визначаються представниками інституції*, і на їх основі вибудовують інформаційні коридори та масиви інформації.

Виходячи з цієї сукупності критеріїв орієнтації інформаційної архітектури web-сайтів були визначені характеристики архітектури, реалізовані на сучасних офіційних web-сайтах органів влади. Для оцінки якості інформаційної архітектури сайтів (за відповідями на запитання: *“На що орієнтована інформаційна архітектура сайту?”*) була використана шкала з трьох градацій (суміщених альтернатив): *“на потреби відвідувачів сайту”, “на цілі та завдання установи”, “на матеріали (інформаційні масиви) сайту”*.

Найкращою вважається інформаційна архітектура web-сайта, що орієнтована на потреби користувачів, оскільки така побудова сайту гарантує задоволення їхніх потреб, а найгіршою - та, яка орієнтована на представлені на сайті матеріали. За результатами дослідження, яке було проведено у 2003 р., більшість web-сайтів органів виконавчої влади не мала добре продуманої інформаційної архітектури, яка б гарантувала задоволення потреб споживачів державних та муніципальних послуг при роботі з ними: у 80% випадків інформаційна архітектура web-сайтів була насамперед підпорядкована матеріалам сайту, у 39% - цілям та завданням інституції, і лише у 19% випадків була орієнтована на потреби потенційних користувачів. Результати повторного дослідження 2007 р. свідчать про незначне якісне покращення інформаційних архітектур web-сайтів: з 81 до 71% зменшується “прив'язаність” інформаційної архітектури сайтів до матеріалів сайту, на 23% покращується архітектура сайтів з точки зору її зв'язку з цілями та завданнями державної установи, на 30% збільшується кількість сайтів органів влади та місцевого самоврядування, в яких інформаційна архітектура сайтів є орієнтованою на потреби користувачів.

Недостатня якість інформаційної архітектури (за оцінкою її змістових параметрів) може бути покращена за рахунок упровадження навігаційних засобів, пошукових програм, а також дизайнерських рішень, які розширяють можливості споживачів щодо пошуку інформації про певні послуги і механізми їх надання.

Порівняно з 2003 р. у 2007 р. кількість web-сайтів, які мають такий навігаційний пристрій, як *мапа сайту*, значно не збільшила-

органами і обласними держадміністраціями частіше представляють інформацію на web-сайтах у форматі архівів.

### **4.3. Особливості інформаційної архітектури web-сайтів центральних органів виконавчої влади**

*Інформаційна архітектура* орієнтована виконувати функцію систематизації інформації в просторі web-сайта, а також налаштовувати зручну систему навігації для потенційних користувачів. За допомогою інформаційної архітектури web-сайта користувач має змогу більш успішно знаходити та використовувати необхідні web-матеріали. Вдало оптимізована інформаційна архітектура web-сайта дає змогу споживачам інформації:

- швидше знаходити основну та додаткову інформацію, яка їх цікавить;
- брати до відома наявність додаткових інформаційних ресурсів на споріднених сайтах;
- уникати помилок у термінології та синтаксисі під час формулювання власного запиту та вибору адресата запиту (наприклад відповідного відділу органу влади);
- знаходити завчасно підготовлену відповідь на стандартний запит (яка, наприклад, розміщена на web-сайті як результат роботи Інтернет-приймальної з ідентичною групою споживачів послуг).

Якісна інформаційна архітектура web-сайта зменшує кількість повторних запитів з боку користувачів та забезпечує економію часу співробітників державної інституції при підготовці відповідей на запити тих відвідувачів сайта, які не знайшли потрібну їм інформацію. Якісна інформаційна архітектура здатна гарантувати мінімальну складність розміщення та ієрархію тематичних матеріалів на web-сайті.

У дослідженні якість інформаційних архітектур web-сайтів органів влади була оцінена за такими критеріями:

- її придатності до інформування та демонстрації послуг;
- наявності процедур і правил, що необхідні для реалізації послуг безпосередньо в межах інформаційного простору web-сайтів центральних органів виконавчої влади.

Спеціалісти з побудови інформаційної архітектури web-сайтів стверджують, що організувати інформацію на сайті можливо лише орієнтуючись на інформаційні *потреби користувачів, матеріали сайта, цілі установи та бюджетні вимоги*. Ці критерії є со-

відповідає вимогам цього стандарту, організація отримує підтвердження своєї керованості, її спроможності надавати якісні послуги, бути прозорою та зрозумілою для інших суб'єктів управління.

З 1992 р. відповідно до результатів розробок на замовлення Європейської Комісії в державному секторі розвинених країн почала поширюватись самооцінка за моделлю CAF, яка базується на описі "ідеальної організації" у вигляді сукупності критеріїв діяльності та досягнутих результатів. Самооцінка здійснюється шляхом зіставлення реальної організації з таким ідеалом, на основі якого 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 CAF, 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 CAF, яка може бути спрямована на всебічний аналіз діяльності органів державної влади, визначення слабких місць і вироблення заходів з метою її удосконалення. Такий аналіз буде ефективним, якщо 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);
- відповідність вимогам споживачів, кредиторів тощо (зовнішня мотивація).

Найбільш ефективною є внутрішня мотивація. При цьому стандарт ДСТУ ISO 9001-2001 [35-37] використовується як документ, в якому описані загальновизнані принципи та практики успішного управління організацією. Застосування цих принципів дає змогу підвищити загальну ефективність роботи організації, її гнучкість,

керованість, посилити орієнтацію на задоволення потреб споживачів, зменшити неефективні витрати тощо. Врешті-решт, все це дає змогу підвищити конкурентоспроможність підприємства на ринку.

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, а також інвесторів, кредиторів, тощо. З точки зору споживача наявність сертифікату є свідченням спроможності організації стабільно виконувати взяті на себе зобов'язання. У багатьох галузях стандарт "де факто" став обов'язковою вимогою споживачів, які включають посилання на нього до контрактних чи тендерних умов.

Викладені вище 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 способів вирішення суспільних проблем, які не можуть бути вирішені за допомогою ринкових механізмів; регулюванні суспільних відносин із забезпеченням контролю за дотриманням встановлених законодавством правил і норм.

Отже, сфера державного управління має бути чітко окреслена і обмежена виключно тими питаннями, в які втручання держави є необхідним з точки зору вироблення державної політики і надання послуг.

Надмірна централізація управління та відсутність механізму як деконцентрації державно-владних повноважень, так і їх делегування, зокрема приватному сектору (що є практикується на Заході для розвантаження державного бюджету), призводить до зростання іноді невиправданих видатків, збільшення чисельності апарату управління, ускладнення суспільних відносин. Саме розрив між сучасними вимогами суспільства і діяльністю державного апарату є ризиком втрати довіри суспільства до влади, а як результат - до неприйняття кроків уряду у сфері реформи державного управління.

Суспільство не задовольняють:

- низька якість послуг, які надають органи державної влади;
- факти корупції і хабарництва, зволікання з прийняттям рішень і тяганина;
- непрозорість і невизначеність адміністративних процедур;
- незахищеність від "свавілля чиновників", їх постійного втручання в економічну діяльність;

За результатами повторного дослідження web-сайти міністерств є лідерами в розміщенні моніторингових даних документів з інформацією про вакансії, проектів та програм різного спрямування; web-сайти державних комітетів та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом - в розміщенні нормативно-правових актів, документів з інформацією про працівників установ, каталогів і реєстрів; web-сайти обласних держадміністрацій - формалізованих бланків та типових документів, документів з інформацією про практику вирішення проблемних питань.

Порівняно з 2003 р. у 2007 р. на 4% зменшилася кількість документів, розміщених на офіційних сайтах у вигляді *архівів* (2003 р. - 78%, 2007 р. - 74%); однак, як і раніше, серед тематичних форм упорядкування інформації домінують *архіви законопроектів* (66%), на другому місці перебувають *архіви інформаційних повідомлень ЗМІ*, що безпосередньо або опосередковано висвітлюють діяльність органів влади (53%), на третьому - *архіви протоколів засідань* (34%), на четвертому - *архіви виступів та розпоряджень керівництва органів влади* (28%) і *архіви-каталоги інформації про послуги* (28%), на п'ятому - *архіви спеціалізованих періодичних видань* (22%).

За результатами порівняльного дослідження, на web-сайтах центральних органів виконавчої влади відбулося упорядкування інформації за такою категорією документообігу державних інституцій, як протоколи засідань, а також збільшилась частка web-сайтів, які пропонують користувачам інформаційні повідомлення ЗМІ, що містять згадування про орган влади (табл. 15).

Таблиця 15

**Типологія архівів, розміщених на web-сайтах центральних органів виконавчої влади, %**

Типологія архівів на web-сайтах	2003 р.	2007 р.
Архів законопроектів, актів	53	67
Архів протоколів засідань органу влади	0	34
Архів інформаційних повідомлень ЗМІ	20	53
Архів виступів, промов керівництва органу влади	30	28
Архів періодичних видань	13	22
Архів-каталог інформації про послуги	27	28

Як і у 2003 р., за результатами контент-аналізу сайтів у 2007 р. міністерства, державні комітети та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом порівняно з іншими державними

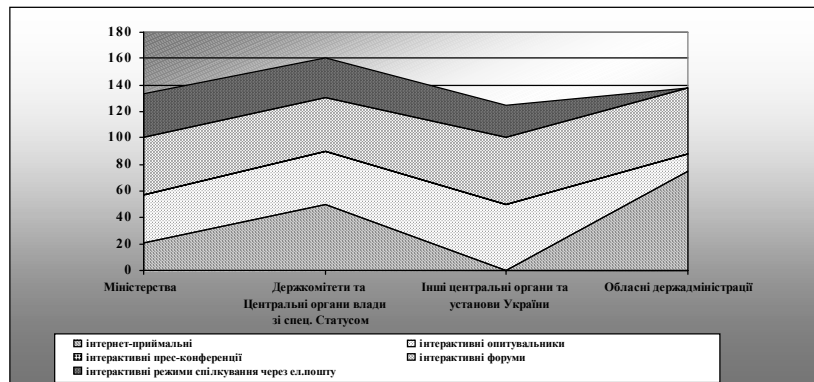


Рис. 15. *On-line* послуги на *web-сайтах* центральних органів виконавчої влади у 2007 р., %

#### 4.2. Характер документів, розміщених на *web-сайтах* центральних органів виконавчої влади

У 2007 р. на *web-сайтах* центральних органів виконавчої влади порівняно з 2003 р. майже втричі збільшилася частота появи моніторингових даних, документів про практику вирішення проблемних питань, майже вдвічі - проектів та програм, документів з інформацією про працівників інституцій, виросли обсяги документів нормативно-правової спрямованості та документів з інформацією про вакансії (табл. 14). Порівняно з 2003 р. частотно зменшилися обсяги каталогів та реєстрів, а також формалізованих бланків і типових документів.

Таблиця 14

#### Характер документів, розміщених на *web-сайтах* центральних органів виконавчої влади, %

Характер документів	2003	2007
Нормативно-правові акти	75	80
Проекти та програми	47	76
Документи з інформацією про працівників установи	41	66
Формалізовані бланки, типові документи	17	12
Моніторингові дані	11	29
Документи з інформацією про вакансії	39	37
Документи з інформацією про практику вирішення проблемних питань	11	41
Каталоги, реєстри	31	41

- 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.

Аналіз політики в процесі підготовки та узгодження урядових рішень здійснюється більшістю апаратів без дотримання відомих стандартів. Упровадження в практику роботи державних органів технологій розроблення і використання “білих” та “зелених” книг не вийшло за рамки експерименту. Залишається проблематичним прогнозування наслідків урядових рішень, механізми контролю не набули характеру наскрізного моніторингу, а головне, вчасної корекції з метою досягнення результату.

У своїй діяльності державний апарат має оперативно адаптуватися до потреб суспільства. Для цього слід суттєво посилити вплив громадянського суспільства на процеси вироблення державної політики, які ґрунтуються на ефективних та прозорих адміністративних процедурах, доброчесності та об’єктивності державних службовців.

Виходячи з цього будівництво сучасної системи державного управління включає три основні завдання:

- створення прозорого і зрозумілого механізму реалізації функцій державного управління та встановлення стандартів процедур діяльності відповідно до законодавчої бази і суспільних потреб;

- законодавче закріплення принципів діяльності й організації систем державного управління і державної служби;

- застосування принципів і процедур публічної політики в діяльності державного апарату в процесі ухвалення управлінських рішень.

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;

- прискорити адаптацію 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 вступають у конфлікт із самим процесом вироблення рішення.

Ці результати досягаються за рахунок чіткої регламентації порядку виконання усіх процесів органів виконавчої влади та порядку 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 потреб споживачів, і для кожного виду діяльності визначити та задокументувати: відповідальність за виконання; порядок виконання (з потрібним рівнем деталізації); взаємодію з іншими процесами (які передають йому або отримують від нього інформацію); порядок аналізування та управління з боку керівництва.

Ці вимоги поширюються на види діяльності, пов'язані:

- з циклом управління організацією (визначення політики та цілей організації, розробка стратегічних та оперативних планів для досягнення цілей, проведення моніторингу та аналізу діяльності, розробка заходів з удосконалення);

- з життєвим циклом продукції та послуг (взаємодія зі споживачами, створення нових видів послуг у випадках, коли в суспільстві існує попит на нову послугу, закупівлі, виробництво продукції та надання послуг, взаємодія зі споживачами після надання послуги);

- із забезпеченням ресурсами (персонал, інфраструктура, інформаційні ресурси).

Стандарт ДСТУ ISO 9001-2001 містить певні вимоги стосовно окремих видів діяльності, які пов'язані із 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 (на кшталт “сприяти ...”, “забезпечувати ...” тощо), 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, а також постійні механізми відстеження вимог та задоволеності;

Інтерактивні форуми (on-line форуми), що існують на web-сайтах центральних органів виконавчої влади, можна поділити на такі:

- “форуми для вільного спілкування”;

- “форуми з удосконалення порталу” (“Тут ви маєте можливість залишити свої відгуки про роботу порталу Миколаївської обласної державної адміністрації”);

- “дискусійні форуми” (наприклад, на сайті Міністерства вугільної промисловості України - “Обговорення проекту Концепції розвитку вугільної промисловості”);

- “форуми з актуальних питань” (наприклад, на сайті Дніпропетровської області - “вплив підвищення цін і тарифів на рівень життя громадян”).

On-line опитування на web-сайтах центральних органів виконавчої влади стосуються актуальних питань розбудови Української держави, удосконалення діяльності центральних органів виконавчої влади. Наприклад, “Який шлях розвитку ядерної енергетики і промисловості найбільш прийнятний для України? /сайт Міністерства палива та енергетики України/, “Як ви оцінюєте інвестиційний клімат в країні?” /сайт Державного агентства України з інвестицій та інновацій/, “Чи зверталися Ви за медичною допомогою до спеціалістів вузького профілю без попереднього направлення?” /сайт Міністерства охорони здоров'я України /, “Чи відповідає умовам сьогодення стан законодавчого забезпечення галузі телекомунікацій в Україні?” /сайт Державного департаменту з питань зв'язку та інформатизації/, “Ваше ставлення до діяльності МНС?” /сайт Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи/, “Які з соціальних пріоритетів ОДА на два найближчі роки на Ваш погляд, є найбільш актуальними?” /сайт Чернівецької обласної держадміністрації/, “Оцініть, будь ласка, роботу облдержадміністрації” /сайт Полтавської обласної держадміністрації/.

На деяких web-сайтах існують on-line опитування стосовно якості інформаційної архітектури, наприклад: “Чи подобається вам дизайн цього сайту?” /сайт Міністерства вугільної промисловості України/, “До якого розділу на web-сайті ДПА України Ви найчастіше звертаєтесь?” /сайт Державної податкової адміністрації України/.

Державні комітети та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (32%) більшою мірою приділяють увагу розробці та розміщенню на web-сайтах on-line послуг порівняно з міністерствами (29%), обласними держадміністраціями (26%) та іншими державними органами (13%) (рис. 15).

Станом на 2007 р. основні тенденції щодо *ступеня результативності пошуку інформації про державні та муніципальні послуги* можна інтерпретувати таким чином:

- ступінь результативності інформації про послуги для юридичних осіб є вищою на web-сайтах міністерств та обласних державних адміністрацій;

- ступінь результативності інформації про послуги для фізичних осіб є вищою на web-сайтах обласних державних адміністрацій.

Порівняно з 2003 р., у 2007 р. майже вдвічі зросли обсяги on-line послуг на web-сайтах центральних органів виконавчої влади: у 2003 р. - 39%, 2007 р. - 72%. На web-сайтах стало більше Інтернет-приймальень, інтерактивних опитувальників, інтерактивних форумів, інтерактивних режимів спілкування за допомогою електронної пошти (табл. 13.)

Таблиця 13

### Характер on-line послуг на web-сайтах центральних органів виконавчої влади, %

On-line послуги на web-сайтах	2003	2007
Електронні версії програм	20	-
Інтернет-приймальні	27	45
Інтерактивні опитувальники	20	32
Інтерактивні прес-конференції	7	3
Інтерактивні форуми	20	32
Інтерактивні режими спілкування за допомогою електронної пошти	33	43
Інформаційно-довідкові служби	26	16
Можливість заповнення документів у режимі on-line	0	6
Електронна система державних закупівель (інформація)	13	3

Інтерактивні режими спілкування за допомогою електронної пошти здебільшого реалізовані у форматі передплат на новини. Можливість передплати новини органу влади існує на кожному третьому web-сайті центральних органів виконавчої влади (“оберіть теми, які Вас цікавлять, і Вам буде надіслано лист для підтвердження передплати або звіт з тем, на які Ви зробили передплати”), переважно на web-сайтах міністерств та обласних державних адміністрацій. Також споживач інформації може замовити мову, формат та періодичність розсилання. В межах дослідження були розглянуті розсилання новин Міністерства вугільної промисловості України, Міністерства палива та енергетики України, Державного департаменту з питань зв’язку та інформатизації, Харківської обласної держадміністрації. Відповідність параметрів розсилок була якісною.

- критерії якості для кожного виду послуг та стандарти якості послуг за цими критеріями;

- механізми інформування споживачів про взяті зобов’язання щодо надання послуг (стандарти їх якості);

- схему перевірки того, чи відповідають надані послуги визначеним 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, їх задоволеність (навіть якщо для цього необхідно внести зміни до існуючих нормативних вимог шляхом запобіжних та коригувальних дій).

У рамках створення системи управління якістю в будь-якій організації, включаючи органи державної влади, мають бути виконані такі основні роботи:

- обстеження діяльності структурних підрозділів, в рамках якого буде визначено рівень виконання вимог 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 слід виявляти дії, що виконуються неузгоджено або неефективно, і розробляти заходи з їх удосконалення);

- затвердження та впровадження документів системи управління якістю;

- проведення внутрішніх аудитів і аналізу, що забезпечить оцінку функціонування системи управління якістю та її відповідності вимогам стандарту;

- проходження (можливе) сертифікації системи управління якістю в уповноваженому органі, за підсумками чого може бути отримано сертифікат, який підтверджує виконання вимог ДСТУ ISO 9001-2001.

Усі ці дії супроводжуватимуться навчанням різних категорій персоналу організації.



Оскільки сама система управління якістю передбачає постійне вимірювання рівня задоволення споживачів, механізм якого спрямований на побудову 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 їх 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 краще розумітимуть, куди вони повинні звертатися з певних питань, на який рівень послуг вони можуть розраховувати, куди і як вони можуть апелювати при отриманні невідповідних послуг, 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 методіку процесу, може за досить короткий термін вивчити проблему та виконати завдання).

Це забезпечується завдяки тому, що документація системи виступає засобом 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 проєктів нормативних актів.

З точки зору влади впровадження таких систем дає можливість збільшити керованість і гнучкість органу державного уп-

Нааявна на офіційних web-сайтах центральних органів виконавчої влади інформація про контекст надання послуг орієнтована переважно на *фізичних осіб* (2003 р. - 96%, 2007 р. - 86%), менше ніж у половині випадків - на *юридичних осіб* (2003 р. - 46%, 2007 р. - 41%).

Матеріали web-сайтів центральних органів виконавчої влади було протестовано за критерієм *можливості одержання юридичними та фізичними особами інформації про послуги*, які надають (організують) відповідні інституції. Ступінь результативності пошуку інформації про послуги для фізичних та юридичних осіб на web-сайтах різних за рівнем органів влади проілюстровано на рис. 13 і 14.

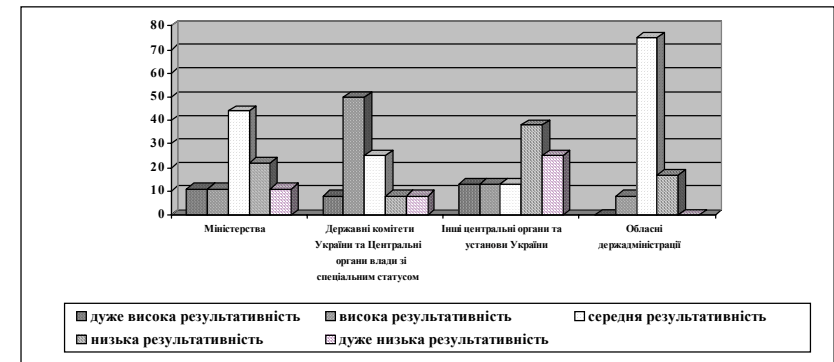


Рис. 13. Ступінь результативності інформації про послуги для юридичних осіб, %

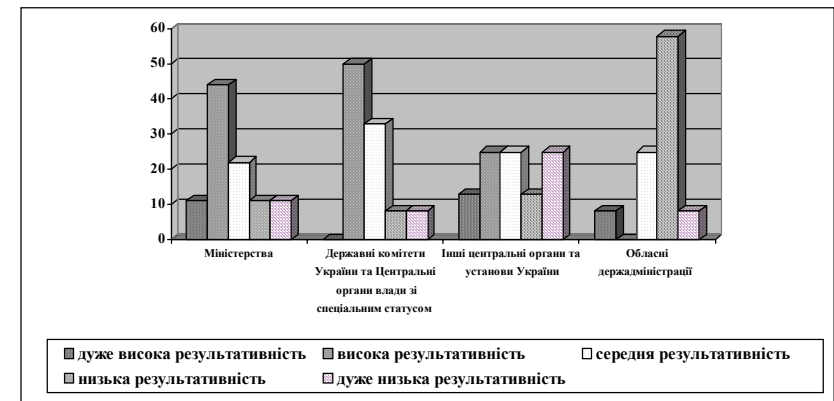


Рис. 14. Ступінь результативності інформації про послуги для фізичних осіб, %

півлю товарів за державні кошти, рекомендації юридичним особам, що пропонують товари для підприємств вугільної промисловості, умови проведення тендерів із закупівлі товарів та послуг;

- “міжнародній спільноті” - поштова адреса і телефони Мінвуглепрому, перелік підприємств, що пропонуються до приватизації у 2007 р.

На сайті Міністерства юстиції в розділі “юридичним особам” серед корисної інформації потрібно відзначити єдиний державний реєстр виконавчих впроваджень; державний реєстр обтяжень рухомого майна; купівля-продаж нерухомості, землі; порядок реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств; порядок реєстрації благодійних організацій; порядок реєстрації символіки об’єднань громадян, порядок ліцензування бюро кредитних історій.

Однак не завжди наповнення каталогу послуг здійснюється якісно, наприклад, на сайті Міністерства промислової політики в “каталозі послуг для громадян України” переважає інформація про навчальні заклади, хоча і з профільної спеціалізації.

У 2003 р. web-сайти центральних органів виконавчої влади на 100% були орієнтовані на групу користувачів під назвою “відвідувачі-гості”, зовсім була відсутня група “зареєстрованих користувачів”, і 13% поданої на сайтах інформації могли зацікавити “фахівців” у сфері компетенції органу влади. За результатами повторного дослідження, на 29% web-сайтів органів влади з’явилися пропозиції для “зареєстрованих користувачів”, і вдвічі (26%) зросла кількість рубрик, орієнтованих на задоволення потреб фахівців у сфері компетенції органу влади. Типологія груп користувачів інформації, розміщеної на web-сайтах різних за рівнем центральних органів виконавчої влади, подано на рис. 12.

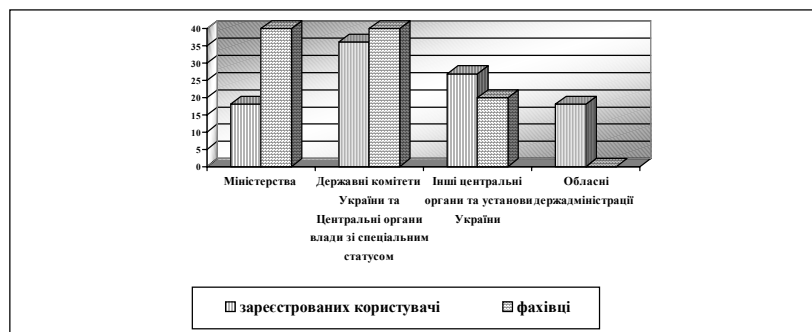


Рис. 12. Типологія груп користувачів інформації, розміщеної на web-сайтах різних за рівнем центральних органів виконавчої влади, %

равління, спростити внесення змін і удосконалень в його роботу. Наявність описів взаємоузгоджених міжфункціональних процесів значно спрощує аналіз діяльності органу державної влади, визначення змін, які мають бути внесені для досягнення певних результатів, їх упровадження. 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 також дає змогу виявити дублювання функцій та неефективну роботу, яка не створює цінності для споживачів. Відмова від 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 всі вищезазначені переваги для споживачів унаслідок впровадження систем поширюються на державний сектор в цілому.

Трансформація діяльності органів державної влади з орієнтацією на державні (адміністративні) 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’язано з якістю послуг, які влада надає громадянину. Якість задоволення потреб споживачів у послугах 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, в кінцевому рахунку, 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 інституціоналізацію цього процесу;

- внутрішніх процесів у самих органах влади (взаємодія підрозділів, чіткий опис меж процесів, взаємна відповідальність, розуміння працівниками своєї ролі, відповідальність перед споживачами й адресність надання послуг).

Виходячи з викладеного можна стверджувати, що подальші дослідження мають передбачати:

- пошук шляхів підвищення професійної спроможності персоналу державних органів;

- запровадження ефективних інструментів і проведення функціонального аналізу роботи органів державної влади, спрямованого на реконструкцію моделі ефективного функціонування всіх секторів економіки;

- створення механізмів прозорості та відкритості процесів проектування і впровадження управлінських рішень, зокрема стандартизації апаратної роботи, шляхом впровадження типового регламенту, завданням якого є забезпечити чіткість і зрозумілість для виконавців процесів, які відбуваються в апараті під час вироблення рішень;

- належну, на законодавчому рівні інституціоналізацію діяльності державних органів як суб'єктів надання державних (адміністративних) послуг за аналогією з країнами Євросоюзу.

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 підвищить авторитет органів виконавчої влади серед громадян та міжнародний імідж України.

за галузями сільського господарства (тваринництво, землеробство, ветеринарна медицина).

Станом на 2007 р. відбулися кардинальні зміни у диференціації споживачів на web-сайтах центральних органів виконавчої влади. На переважній більшості таких web-сайтів з'явилася нова рубрикація меню головної сторінки сайту, присвячена послугам - "каталог послуг", у межах якої диференційовано споживачів за такими групами, як "громадяни України", "юридичні особи України", "державні службовці України", "міжнародна спільнота", в яких розміщується інформація щодо державних та муніципальних послуг. Інформаційні матеріали та змістове наповнення "каталогу послуг" цілком відповідає основним положенням Методики підготовки інформації про державні послуги і Переліку державних (адміністративних) послуг, що надаються центральними органами виконавчої влади та іншими державними органами.

Серед обласних держадміністрацій досить якісним можна вважати наповнення "каталогу послуг" на web-сайтах Житомирської, Дніпропетровської, Полтавської та Харківської обласних держадміністрацій, зважаючи на цільове тематичне наповнення рубризатора, де, зокрема, надані відомості по розділах:

- "громадянам України" - відкритість влади, громадянство, дім, житло, здоров'я, робота, освіта, пенсія, соціальний захист населення, правова допомога громадянам і т. ін.;

- "державним службовцям" - Проект закону України "Про державну службу", особливості проходження держслужби,

- "міжнародній спільноті" - Харківщина інвестиційна-2010, інвестиційні пропозиції, Рада з питань залучення іноземних інвестицій,

- "юридичним особам" - сертифікація і ліцензування, аналітичний огляд програм підтримки підприємств агропромислового комплексу 2007 р., бізнес, бухгалтерська звітність, підприємець і влада, взаємодія з судовими органами.

Серед web-сайтів міністерств можна відзначити сайт Міністерства вугільної промисловості України, де у рубриках розміщена така інформація:

- "громадянам" - графік прийому громадян керівництвом міністерства, телефони та електронні адреси керівників структурних підрозділів міністерства, рекомендації громадянам, що звертаються на особистий прийом до міністерства;

- "юридичним особам" - перелік державних підприємств та господарських товариств, що належить до сфери управління міністерства, оголошення про проведення відкритих торгів на заку-

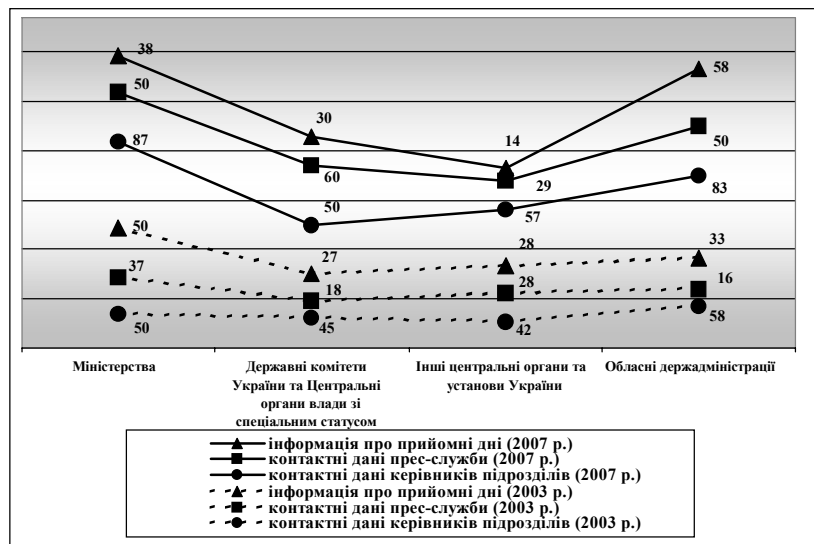


Рис. 11. Наявність контактної інформації на веб-сайтах центральних органів виконавчої влади, %

За результатами повторного дослідження зафіксовано зменшення обсягу інформації про структуру установи на веб-сайтах: 79% (2003 р. - 89%) центральних органів виконавчої влади розмістили на своїх сторінках інформацію про структуру установи, а повна структура з детальною інформацією про керівників центральних та регіональних відділень подана на 32% (2003 р. - 41%) сайтів.

Під час проведення першого позиційного аналізу веб-сайтів органів публічної влади у 2003 р. було зроблено наступний висновок про стан диференціації споживачів центральними органами виконавчої влади:

- “на сайтах органів влади майже відсутня диференціація користувачів інформаційних ресурсів. Сайти створені для “типових громадян” без їх розподілу на цільові групи. Розробники жодного з досліджених сайтів не здійснили класифікацію користувачів і не вивчили їхні потреби”. Були лише зафіксовані поодинокі спроби впровадження диференційованого підходу до користувачів інформаційних ресурсів на веб-сайтах центральних органів виконавчої влади: Державна податкова адміністрація згрупувала види податків виходячи з типології платників, а Міністерство аграрної політики на головній сторінці сайта, крім меню, навело короткий огляд розділів сервера

## РОЗДІЛ 3. КОНТЕНТ-АНАЛІЗ МАТЕРІАЛІВ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ ЩОДО ЯКОСТІ НАДАННЯ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

### 3.1. Надання державних послуг у дзеркалі офіційної статистики

Оскільки законодавче унормування сфери надання державних послуг досі перебуває на стадії формування, немає спеціально орієнтованої державної статистичної звітності з питань надання державних послуг. Водночас існує офіційна звітність з надання соціальних послуг. Тому якщо з них виокремити ті види послуг, які офіційно вважаються цілком або переважно бюджетними, матимемо приблизне уявлення про сфери надання державних послуг в “натуральних” показниках існуючої статистичної звітності.

До бюджетних державних послуг належить, перш за все, забезпечення зовнішньої і внутрішньої безпеки суспільства і громадянина, підтримання громадського порядку. Крім того, до сфери переважно бюджетних послуг в Україні належить освіта, соціальне забезпечення і працевлаштування, охорона здоров'я і навколишнього середовища, пожежна охорона.

На веб-сайтах кожного з центральних органів виконавчої влади сьогодні розміщено каталог-перелік державних послуг, які вони надають. Однак для того, щоб отримати оцінку обсягів роботи з надання державних послуг, необхідно звертатися до річних статистичних звітів відповідних міністерств і відомств: Міноборони, Держкомкордону, СБУ, МВС, Мінюсту, МОН, Мінсоцзахисту, МОЗ, Мінекології. На жаль, такі статистичні звіти, як правило, не розміщуються на веб-сайтах, навіть не всі з них публікуються, а звіти щодо роботи військових, спецслужб і міліції взагалі належать до конфіденційної інформації. Винятком є “Показники здоров'я населення та використання ресурсів охорони здоров'я в Україні” (що містять дані про роботу лікувальних закладів і санепідслужби за рік), статистичні збірки “Праця в Україні” та звітність Мінсоцзахисту (стосовно рівня соціальних виплат, контингенту тих, хто отримує соціального захисту, і т. ін.).

Разом з тим для узагальненої характеристики обсягів роботи органів виконавчої влади з надання державних послуг в Україні існує джерело статистичної інформації - “Статистичні щорічники України” (та їх скорочений варіант “Україна в цифрах”).

Наприклад, статистичні щорічники наводять узагальнені дані щодо:

- роботи судів;
  - послуг нотаріальних контор;
  - діяльності Прикордонних військ (окремі показники);
  - протипожежної служби (чисельність загиблих, травмованих і врятованих людей);
  - медичного обслуговування (робота швидкої допомоги, наявність медичного персоналу, місткість закладів, рівень захворюваності);
  - роботи освітніх закладів (дошкільних, у тому числі охоплення дітей дошкільними закладами, середніх навчальних закладів, у тому числі денних і вечірніх, змінність і випуск учнів, професійно-технічних, вищих навчальних, у тому числі контингент студентів, робота аспірантури, докторантури);
  - працевлаштування незайнятих (кількість працевлаштованих, вивільнення працівників, попит на робочу силу, навантаження на робоче місце, рівень безробіття, його тривалість, вимушена неповна зайнятість);
  - соціального забезпечення (виплата пільг та компенсацій за роботу в несприятливих умовах, грошової допомоги непрацевдатним, натуральної та грошової допомоги малозабезпеченим, допомоги сім'ям з дітьми, субсидій за житлово-комунальні послуги, заборгованість з виплати субсидій, середній розмір місячної пенсії, кількість пенсіонерів, непрацевдатних і зареєстрованих малозабезпечених, індекс споживчих цін);
  - надання платних послуг на душу населення (у тому числі у сфері виховання та освіти, охорони здоров'я).
- Отже, сучасний стан статистичного моніторингу робіт з надання державних послуг в Україні слід визнати незадовільним. Він характеризується тим, що наявні узагальнюючі статистичні публікації:
- *по-перше*, охоплюють не весь спектр державних послуг;
  - *по-друге*, наводять дані здебільшого лише про фізичний (або в грошовому еквіваленті) обсяг наданих послуг, що не дає змоги оцінити кількісний рівень задоволення реально існуючих потреб у послугах (їх можна опосередковано оцінити лише щодо послуг з працевлаштування і соціального забезпечення),
  - *по-третьє*, не наводять даних, які дали б змогу оцінити якість наданих послуг,
  - *по-четверте*, не дають можливості оцінити рівень соціальної і територіальної доступності цих послуг для населення.

Порівняно з 2003 р. у 2007 р. відбулося посилення процедурної, документальної та контрольної регламентації за рахунок нормативної, що в цілому, може бути розцінено як позитивне удосконалення системи регламентації державних та муніципальних послуг у web-просторі.

У дослідженнях проаналізовано *напрями позиціонування послуг*, наявні на web-сайтах центральних органів виконавчої влади. Позиціонування послуг відбувається на 95% (2003 р. - 63%) офіційних сайтів, найчастіше з використанням таких засобів, як:

- науково-практичні розробки з удосконалення послуги (2003 р. - 33%, 2007 р. - 22%);
- реалізація додаткових послуг (2003 р. - 29%, 2007 р. - 56%);
- розширення асортименту послуг (2003 р. - 37%, 2007 р. - 24%);
- вузька товарна спеціалізація/розподіл інформації про послуги за сегментами та аудиторіями (2003 р. - 50%, 2007 р. - 56%);
- пропаганда нових послуг (2003 р. - 29%, 2007 р. - 29%);
- самооцінка послуг, оцінка її експертами, споживачами (2003 р. - 4%, 2007 р. - 37%);
- участь у конкурсних та міжнародних програмах (2003 р. - 29%, 2007 р. - 37%);
- контроль за процесом надання послуг (2003 р. - 21, 2007 р. - 51%).

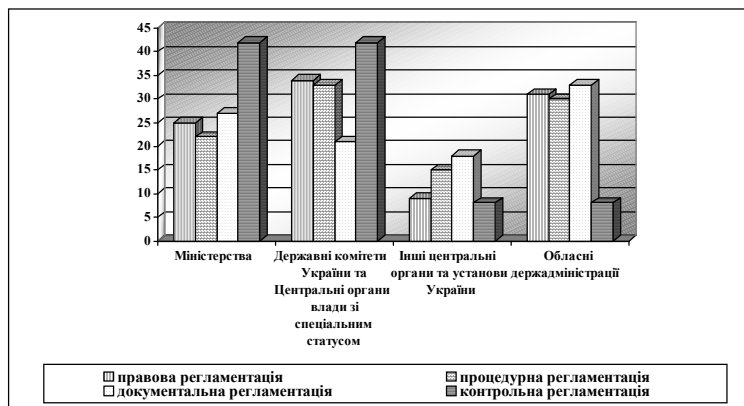
За результатами повторного дослідження встановлено, що більшу схильність до позиціонування послуг демонструють міністерства, державні комітети та центральні органи влади зі спеціальним статусом, ніж інші державні органи.

Опосередкована готовність центральних органів виконавчої влади надати послугу виражена в наявності інформації про контактні дані інституцій та її працівників. Контактні телефони розміщені на всіх web-сайтах, які було досліджено, адреси основної установи та підпорядкованих структур наведені у 86% (2003 р. - 92%) випадків, e-mail посадовців - у 86% (2003 р. - 39%), контактні дані прес-служб - у 49% (2003 р. - 24%), контактні дані керівників підрозділів - у 70% (2003 р. - 50%), інформація про дні і години прийому була знайдена у 38% (2003 р. - 34%) випадків. На рис. 11 проілюстровано порівняння наявної на офіційних сайтах контактної інформації у 2003 та 2007 р.

та реального стану надання послуг органами публічної влади в дослідженнях був оцінений безпосередньо через з'ясування наявності прямої або опосередкованої інформації про найпоширеніші форми стандартизації державних послуг, що надаються згаданими інституціями в межах простору web-сайтів.

Інформація, що міститься на офіційних сайтах, була оцінена з точки зору наявності в ній елементів *правової* (універсальні нормативні документи, що регламентують діяльність), *процедурної* (алгоритми взаємодії органів влади та споживача), *документальної* (перелік необхідних і результативних документів) та *контрольної* регламентації (система процедур перевірки) надання послуг.

На 95% (2003 р. - 87%) web-сайтів вдалося зафіксувати (прямо або опосередковано) наявність таких елементів регламентації надання послуг. Найчастіше центральні органи виконавчої влади демонструють готовність надати *послугу через розроблені нормативно-правові акти* (2003 р. - 97%, 2007 р. - 78%), фрагменти *процедурної регламентації on-line* або консультативної (як, коли, з ким, в якій послідовності має відбуватися контакт) зафіксовано в інформаційному просторі 66% (2003 р. - 39%) офіційних сайтів, *документальне підтвердження* регламентації наявне в 80% (2003 р. - 33%), *контрольна діяльність* (проголошена або здійснена) презентована на 29% (2003 р. - 15%) сайтів. Частотний розподіл наявності напрямів регламентації послуг на web-сайтах різних за рівнем центральних органів виконавчої влади подано на рис. 10.



**Рис. 10.** Напрями регламентації надання державних послуг на web-сайтах різних за рівнем центральних органів виконавчої влади, %

Більше того, статистичний моніторинг за своєю сутністю взагалі малоприслабний до оцінки якості надання послуг будь-якої природи, оскільки він орієнтований на відображення переважно кількісних аспектів явищ.

Тому моніторинг роботи з надання державних послуг доцільно здійснювати з використанням здебільшого інших методів спостереження. На нашу думку, найбільш придатними для цього є методи соціологічних досліджень, контент-аналізу матеріалів засобів масової інформації (ЗМІ) та позиційного аналізу web-сайтів органів виконавчої влади.

### 3.2. Інструментарій і методика аналізу

У межах інструментарію дослідження були використані опубліковані у ЗМІ відгуки фізичних та юридичних осіб - споживачів державних і муніципальних послуг, на підставі яких ці послуги були класифіковані залежно від інституцій, що їх надають:

- 1) державні послуги загальнонаціонального призначення, що надаються органами виконавчої влади;
- 2) муніципальні (або громадські) послуги, що надаються органами місцевого самоврядування;
- 3) послуги, що надаються створеними органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, установами і організаціями, які утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів (агентські послуги першого типу);
- 4) послуги, що надаються сторонніми організаціями на замовлення органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і фінансуються за рахунок коштів відповідних бюджетів (агентські послуги другого типу);
- 5) послуги, надання яких контролюється органами виконавчої влади та місцевого самоврядування для отримання більш повної інформації про технологічні особливості їх надання.

Під час формування вибіркової сукупності для аналізу як значимі ознаки використані *класифікатори*:

- споживачів державних послуг;
- інституцій, які виробляють і надають державні послуги;
- сфер надання державних послуг.

Для формування вибіркової сукупності, зокрема, аналізувалися матеріали щотижневика "Ділова столиця", оскільки в кожному його випуску можна було знайти інформацію про державні



послуги: по-перше, адресовані як фізичним, так і юридичним особам; по-друге, що надаються всіма інстанціями, які на це уповноважені; по-третє, відносно сфер надання послуг. Робота зі згаданим періодичним часописом дає змогу контролювати кількісні показники значимих ознак генеральної сукупності. У вибіркочну сукупність в першу чергу відбиралися статті, де однією з головних тем була інформація про надання державних послуг. Контент-аналіз здійснено за 35 ознаками (показниками), наведеними у бланку-формулярі (дод. 6)

Була вивчена діяльність інституцій, що виробляють і надають державні послуги: Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву, Управління страхової діяльності Міністерства фінансів, Науково-технічної ради Головного управління транспорту, Управління Київської міської держадміністрації з питань розвитку підприємництва, Головного управління з питань благоустрою та зовнішнього дизайну мерії, Господарського суду, Київського управління фізкультури та спорту, Міністерства економіки, Міністерства промислової політики України, Головного управління споживчого ринку та торгівлі мерії, Інституту земельних відносин, Київавтодору, Державної судової адміністрації, Головного управління держадміністрації з питань цінової політики, Спеціального управління в структурі ДКП Київпарксервіс, КРУ, Держдепартаменту морського та річкового транспорту, Департаменту автомобільного транспорту та інших установ.

Досліджені публікації про державні послуги стосуються процесу надання послуг органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Інформація про це була впорядкована за *тематикою (проблематикою)* таким чином (у дужках наведено відсоток публікацій по темі у вибіркочній сукупності):

- взаємодія між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та організаціями, які безпосередньо надають послуги населенню (42%);
- умови надання державних послуг органами державної влади та муніципальних послуг органами місцевого самоврядування (65%);
- проблеми забезпечення певними державними послугами, пошук та організація виконання необхідних рішень з розв'язання цих проблем (80%);
- процес надання державних послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування (далі - органами публічної влади) - (62%);

- оцінка споживачами послуг, наданих web-ресурсом (відгуки про роботу з офіційними інформаційними ресурсами),

- перевірка *досконалості інформаційної архітектури*, систем навігації, контенту, пошукових механізмів, робочого стану офіційних сайтів, які забезпечують успішність позиціонування державних послуг.

Під час першого позиційного аналізу web-сайтів органів публічної влади щодо надання ними послуг, який був проведений у 2003 р., підтвердилася гіпотеза про те, що послуги, розміщені на офіційних web-сайтах, можуть бути досліджені за такими параметрами, як: а) правові, нормативно-технічні та методичні матеріали з регламентації послуг; б) характеристика існуючої практики надання послуг та сегменту потенційних споживачів послуг; в) готовність відповідних служб надати послугу та здійснити її коригування; г) пропозиції щодо термінів упровадження послуги; д) характер очікуваних результатів впровадження послуги; е) фінансовий план впровадження послуг.

У 2007 р. спостерігалось посилення уваги центральних органів виконавчої влади до інформаційних параметрів державних та муніципальних послуг, пов'язаних з характеристиками сегмента потенційних споживачів послуг, існуючої практики надання послуг, правових документів з регламентації послуг, а також фінансових показників та планів діяльності органів влади щодо впровадження (надання) ними послуг. Однак зменшився обсяг інформації про параметри державних та муніципальних послуг, безпосередньо пов'язаних з їх конкретизацією (термінів, результатів, активності відповідних служб) (табл. 12).

Таблиця 12

**Інформація про параметри державних послуг, розміщена на web-сайтах центральних органів виконавчої влади (частота наявності, %)**

Параметри державних послуг	2003	2007
Правові, нормативно-технічні та методичні документи з регламентації послуг	82	85
Характеристика існуючої практики надання послуг	59	70
Характеристика сегмента потенційних споживачів послуг	29	60
Готовність відповідних служб надати послуги	85	60
Готовність відповідних служб здійснити коригування послуги	18	13
Пропозиції щодо термінів розробки або впровадження послуг	29	18
Характеристики очікуваних результатів впровадження послуг	29	23
Фінансовий план впровадження (надання) послуг	12	15

Значну увагу центральні органи виконавчої влади в межах web-сайтів приділили *системі регламентації державних послуг*. Зв'язок регламентації (дій, спрямованих на закріплення вимог та правил стосовно розробки, виробництва і надання/продажу послуг)

ронні закупівлі, приймати платню за послуги, збирати податки та консультувати.

На жаль, сьогодні органи публічної влади в Україні обмежуються створенням web-сайтів, які містять лише нормативну та статистичну інформацію, деякі інтерактивні елементи та систему зворотного зв'язку.

Під час першого дослідження у 2003 р. (липень - серпень) та другого, повторного, здійсненого у 2007 р. (липень - серпень), та роботи інструментарію дослідження довелося орієнтуватися на вивчення індикаторів послуг, адаптованих до існуючої системи Інтернет-репрезентації центральних органів виконавчої влади в Україні.

Позиційні аналізи web-сайтів органів влади і місцевого самоврядування щодо надання ними послуг, здійснено на підставі переліку центральних органів виконавчої влади, який розміщено на домені gov.ua. Під час першого та другого дослідження проаналізовано офіційні web-сайти міністерств, державних комітетів, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, інших державних органів та обласних держадміністрацій.

Стратегія проведення досліджень відображена в наступних параметрах дизайну соціологічного контент-аналітичного дослідження:

- дослідження мало описовий та порівняльний характер;
- при побудові вибіркової сукупності застосовано 50%-й відбір одиниць спостереження (web-сайтів органів публічної влади);
- як метод збирання даних використаний аналіз документів (крім класичного маніфестного кодування, було застосовано латентне кодування з елементами ранжирування);
- категорійна модель предмета аналізу відображала специфіку і основні характеристики об'єкта дослідження;
- аналіз даних здійснювався статистичними методами, що вміщували описову статистику, статистичний аналіз зв'язків та залежностей;
- інструментарій дослідження вміщував 40 ознак (дод. 6).

Зафіксувати процес надання державних послуг в мережі єдиного web-порталу досить важко, тому такі параметри, як механізм та процес організації надання послуг, доцільно відобразити наступними показниками-індикаторами та процедурами з їх вивчення:

- ознайомлення зі *складовими гіпотетичних послуг*, що репрезентовані на сайтах;
- тестування *якості змісту інформації* про послуги (факт існування, обсяг та форма),
- *оцінка рівня інформаційних систем*, які виступають гарантом отримання послуги (наприклад on-line послуги),

- прийняття рішень органами публічної влади про можливість надання послуг сторонніми організаціями (70%);
- здійснення органами влади та місцевого самоврядування конкурсної програми відбору організацій, які надаватимуть послуги (23%);
- регламентація правил і стандартів надання послуг органами публічної влади (47%);
- контроль з боку органів публічної влади за виконанням правил і стандартів надання послуг сторонніми організаціями (24%);
- оцінка якості наданих органами публічної влади послуг (11%);
- оцінка населенням (клієнтурою) якості наданих послуг, організація органами публічної влади відповідних обстежень (11%);
- оцінка внутрішньої діяльності установ і організацій - надавачів послуг задля задоволення потреб споживачів (53%);
- оцінка ступеня орієнтації на споживача при виробництві і наданні послуг (30%).

Така різнобічна характеристика державних послуг дала змогу виявити як *змістові*, так і *формальні компоненти процесів надання і регламентації державних послуг* та отримати дані про частоту їх появи на вітчизняному ринку товарів і послуг. Результати дослідження містять понад 40 нових змістових дефініцій, які можуть бути використанні при побудові системи регламентів надання державних послуг.

Найчастіше на ринку вітчизняних державних послуг циркулює інформація про характеристики ринку державних послуг, регламентування і стандартизацію процедур їх надання, вартість державних послуг, а також про те, які вигоди отримують споживачі державних послуг в разі їх споживання (табл. 2).

Упродовж першого етапу роботи були обґрунтовані категорії “процесу” та “механізму” надання державних послуг. Результати контент-аналізу підтверджують можливість оперувати цими категоріями для опису логічної послідовності виконання функцій та повноважень відповідними державними органами і установами під час виробництва і надання державних послуг. Інформація про частоту згадувань публікаторів про компоненти механізму та етапи процесу надання послуг наведена в табл. 3, 4.



Таблиця 2

## Базові характеристики державних послуг

Показники	Частота згадувань у вибірковій сукупності, %
1. Вартість державної послуги	52
2. Державні соціальні стандарти стосовно послуги	39
3. Державні соціальні гарантії надання послуги	21
4. Юридичні підстави надання державних послуг	39
5. Фінансування та контроль рівня державних витрат	45
6. Регламентування процедур надання державних послуг	60
7. Технології оприлюднення і поширення інформації про державні послуги	17
8. Попит на державні послуги	47
9. Якість державних послуг	44
10. Вигоди споживачів державних послуг	50
11. Системи моніторингу і ефективного контролю за наданням державних послуг	9
12. Характеристики ринку державних послуг	68

Таблиця 3

## Складові механізму та етапи процесу надання державних послуг

Складові "механізму" надання державних послуг	Частота згадувань у вибірковій сукупності, %	Етапи процесу виробництва і надання державних послуг	Частота згадувань у вибірковій сукупності, %
1. Потреба в послугі	66	1. Пошук, збирання, обробка та аналіз інформації про стан потреб споживачів	66
2. Пошук, збирання, обробка та аналіз інформації	54	2. Встановлення рівня потреб у наданні певного виду послуг	77
3. погодження проекту надання послуги	77	3. Ухвалення загального рішення про надання послуги	85
4. Ухвалення проекту надання послуги	71	4. Конкретизація рішення	65
5. Визначення (створення) відповідної установи для надання послуги	69	5. Формування завдань надавачам послуги	62
6. Організація системи контролю за наданням послуги	48	6. Розробка технічних рішень (технології) надання послуги	57
7. Визначення кількісних і якісних характеристик послуги	66	7. Організація роботи надавачів послуги	60
8. Організація роботи надавача послуги	68	8. Керівництво наданням послуги	54
9. Керівництво наданням послуги	45	9. Контроль за наданням послуги	43
10. Оцінка послуги споживачем	25	10. Взаємодія надавача послуги зі споживачем	42

## РОЗДІЛ 4. ПОЗИЦІЙНИЙ АНАЛІЗ WEB-САЙТІВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ЩОДО НАДАННЯ НИМИ ПОСЛУГ

**4.1. Інформація про характер послуг, розміщена на web-сайтах центральних органів виконавчої влади**

Процедури позиційного аналізу офіційних web-сайтів органів виконавчої влади щодо послуг, які надаються ними, передбачають вивчення таких питань:

- ознак та особливостей послуг;
- питомої ваги певних послуг серед інших каналів їх надання та розповсюдження;
- асортименту послуг;
- наявності додаткових та суміжних послуг;
- наявності конкурентних послуг;
- підстав для еквівалентного продажу послуг;
- пріоритетів товарної політики;
- диференціації та спеціалізації послуг;
- клієнтів послуг;
- попиту на послуги;
- корисності послуг для споживачів;
- обсягів виробництва послуг;
- витрат на виробництво і надання послуг;
- кваліфікації та кількість фахівців, необхідних для виробництва і надання послуг;
- рівня технічних засобів виробництва і надання послуг;
- особливостей прийняття рішень про надання послуг;
- обґрунтування (розрахунків) ефективності впровадження нових послуг та модифікації вже існуючих;
- ступеня відповідальності виробників і надавачів послуг.

Таке повномасштабне дослідження практики надання державних послуг на web-сайтах структур виконавчої влади доцільно здійснювати лише за умов, якщо метою органів публічної влади є побудова складних, повнофункціональних та інтерактивних сайтів з розширеною структурою, з динамічним наповненням, базами даних, програмними модулями, системою автоматичного оновлення, а також здатних забезпечувати своїми засобами сертифікацію, ліцензування, реєстрацію, опитування громадської думки, елект-

наявність експертизи та контролю за наданням державних послуг з боку громадськості; оцінювання, спрямоване на використання; застосування методів наукового управління; пріоритет адміністративного права; контроль за непередбаченими процесами; спільне виробництво, плюралістичний корпоративізм) можуть бути використані як додаткові характеристики системи оцінних показників ефективності, результативності та раціональності продукування і надання державних послуг.

Контент-аналіз показав, що система показників, розроблена для систем управління якістю (критерії ISO, TQM), може бути застосована у складі оцінних показників продукування, надання та регламентування державних послуг.

Таблиця 4

### Складові процесу організації надання державних послуг

Складові "механізму" надання державних послуг	Частота згадувань у вибірковій сукупності, %	Етапи процесу виробництва і надання державних послуг	Частота згадувань у вибірковій сукупності, %
1. Потреба в послугі	66	1. Пошук, збирання, обробка та аналіз інформації про стан потреб споживачів	66
2. Пошук, збирання, обробка та аналіз інформації	54	2. Встановлення рівня потреб у наданні певного виду послуг	77
3. Погодження проекту надання послуги	77	3. Ухвалення загального рішення про надання послуги	85
4. Ухвалення проекту надання послуги	71	4. Конкретизація рішення	65
5. Визначення (створення) відповідної установи для надання послуги	69	5. Формування завдань надавачам послуги	62
6. Організація системи контролю за наданням послуги	48	6. Розробка технічних рішень (технології) надання послуги	57
7. Визначення кількісних і якісних характеристик послуги	66	7. Організація роботи надавачів послуги	60
8. Організація роботи надавача послуги	68	8. Керівництво наданням послуги	54
9. Керівництво наданням послуги	45	9. Контроль за наданням послуги	43
10. Оцінка послуги споживачем	25	10. Взаємодія надавача послуги зі споживачем	42

### 3.3. Оцінка базових ринкових показників державних послуг

Для оцінки базових ринкових (маркетингових) характеристик будь-яких послуг, як і товарів, найчастіше використовують показники:

- *ціни* послуги;
- *якості* послуги;
- *попиту* на послугу;
- *оцінки послуги* кінцевим споживачем.

У межах контент-аналізу ці базові ринкові характеристики були оцінені за простою ранговою шкалою: "високе", "середнє" та "низьке" значення кожного з показників. Вибір оцінних градацій в процесі кодування інформації залежав від відповідних оцінок авторів публікацій, виробників послуг, експертів, а також споживачів послуг.

Вибіркова сукупність дослідження з достатньою повнотою врахувала інформацію про послуги різних цінкових і якісних груп у межах широкого асортименту послуг та спектра відмінностей у рівні попиту, витратах на виробництво та інших факторів.

- Вона містить інформацію про послуги, що мають:
- *ціну*: високу (68%), середню (24%) і низьку (2%);

- якість: високу (44%), середню (37%), низьку (15%);
- оцінку послуги споживачем: високу (42%), середню (35%), низьку (16%);
- попит: високий (58%), середній (29%), низький (8%).

Отже, частотний розподіл вибірки за кожним з цих параметрів близький до нормального.

Оскільки джерелом інформації для дослідження було аналітичне періодичне видання інноваційного спрямування, це визначило певну специфічність асортименту послуг, який враховано у вибірковій сукупності. Це здебільшого *нові сучасні послуги*, що виводяться на ринок органами державної влади та місцевого самоврядування і належать до категорії тих, надання яких потребує вдосконалення та впорядкування (регламентування) зусиллями цих органів.

У разі державних послуг, які надаються споживачам на платній основі, в дослідженні врахована фактична ціна продажу послуги, у разі безоплатного надання державної послуги - інформація про розмір витрат бюджетних коштів на це. При визначенні політики ціноутворення на державні послуги *найчастіше віддають перевагу високій ціні* (у 73% проаналізованих випадків). Середні ціни встановлено у 26%, а низькі - лише у 2% випадків. Причому найчастіше заохочують клієнтів до “добровільно-примусового” споживання послуг за високу і середню ціну саме ті установи, діяльність яких контролюється органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Аналіз показав, що в Україні зі збільшенням кількості виробників державних і муніципальних послуг та обмеженням монополізму в цій сфері збільшується і кількість послуг, що надаються споживачам за найвищу ціну. Так, якщо державна послуга належить до категорії послуг загальнонаціонального призначення, вона надається за найвищою ціною у 67% випадків. Якщо ж вона надається сторонніми організаціями на замовлення органів виконавчої влади або місцевого самоврядування і фінансується за рахунок державного чи місцевого бюджетів, то має найвищу ціну вже у 70% випадків. І навпаки, зі зменшенням кількості організацій, що надають послугу, вона частіше надається за середньою ціною (рис. 4).

Показники *якості* державних послуг значно поступаються ціновим. У разі високої ціни на послуги загальнонаціонального значення (67%) висока якість зафіксована у 50% проаналізованих випадків, а на муніципальні послуги (69%) - у 52% випадків. У разі високої вартості послуг, що оплачуються за рахунок державного або місцевого бюджетів (69%), висока якість спостерігається лише у 45% випадках (рис. 5), тобто висока ціна державної послуги в Украї-

Для оцінювання характеристик державних і муніципальних послуг, що надаються органами публічної влади, доцільно застосовувати такі процесні критерії оцінки продукування і надання державних послуг, як: обрану концепцію продукування послуги (концепції маркетингу, інтенсифікації комерційних зусиль, удосконалення продукування, вдосконалення послуги); пріоритетну мету надання послуги (досягнення максимальної задоволеності споживачів, максимально високого рівня споживання, максимального поліпшення якості життя, максимально широкого вибору послуги).

В Україні органи публічної влади та створені ними для надання публічних послуг установи та організації, а також організації, що надають такі послуги на замовлення органів влади (й фінансуються за рахунок бюджетних коштів), переважно орієнтуються на концепцію “вдосконалення виробництва”. Концепцію “маркетингу” обирають лише органи виконавчої влади в разі надання послуг загальнонаціонального значення, а також організації, діяльність яких з надання послуг контролюється цими органами.

Результати контент-аналізу свідчать, що для всіх надавачів найбільш актуальним завданням є максимізація рівня задоволеності громадян-споживачів якістю наданих послуг.

Показники системи надання та регламентування державних і муніципальних послуг відображають механізми продукування і надання таких послуг (підходи до оцінки державних послуг, процедури оцінювання, головні принципи регламентування послуг, правила контролю за послугами з боку органів публічної влади, технологія управління через довіреного представника, програма оцінки результату надання послуг, планова програмно-бюджетна система постачання та розподілу продукції, правила належного фінансування процесу надання послуг, правила здійснення політичного вибору виду послуги та організації з її надання, цінності і пріоритети діяльності державних службовців). Кожний з них є незалежним показником процесу надання послуг, придатним для емпіричного вивчення.

Процедурні характеристики процесу надання державних послуг (адміністративна свобода дій; компетентність державних службовців; автономія організацій, які виконують державне замовлення; економічна раціональність; посередницька політика, адміністративна чутливість; використання каталітичного підходу; ревізія в процесі надання державних послуг; протекційне адміністрування, контрольне оцінювання; підзвітність державних органів; адміністративна етика; використання інформаційно-аналітичних органів;

групами показників: *планування якості, покращення якості та управління якістю* (табл. 11).

Таблиця 11

**Оцінка показників “трилогії якості” державних послуг**

Показники трилогії якості	Частота згадувань у вибірковій сукупності, %	Групи показників трилогії якості
Процедури з ідентифікації клієнтів	44	Планування якості
Визначення потреб клієнтів	47	
Зіставлення потреб клієнтів з потребами організації	53	
Розробка продукту, що відповідає потребам клієнтів	56	
Оптимізація характеристик продукції для клієнтів та організації	58	
Розробка технологічного процесу виробництва і надання послуги	61	Покращення якості послуг
Оптимізація технологічного процесу	51	Управління якістю
Перевірка дієздатності процесу	39	
Передача технологічного процесу в експлуатацію	50	

Лідерами рейтингу частоти згадувань у пресі виявилися наступні показники управління якістю виробництва і надання державних послуг: прийняття рішень на базі фактів - 67%, розробка технологічного процесу виробництва і надання послуг, орієнтованих на клієнта, - 61%, оптимізація характеристик послуг згідно з потребами клієнтів - 58%, встановлення цілей для всієї організації - 56%, управління технологічним процесом - 56%, розробка продукту, який відповідає потребам клієнтів - 56%, процесуальний підхід - 55%, постійне вдосконалення системи виробництва і надання послуг - 53%, зіставлення потреб клієнтів з потребами організації - 53%, проектування - 52%, оптимізація виробничого процесу - 51%. Такий набір найбільш вживаних показників якості не дає підстав говорити про впровадження систем якості в процеси виробництва і надання державних послуг. Спостерігається лише включення деяких показників управління якістю до сукупності процедурних показників виробництва і надання послуг.

За результатами контент-аналізу публікацій у засобах масової інформації з питань продуктування і надання державних і муніципальних послуг в Україні можна зробити висновок, що офіційні web-сайти дають змогу адекватно ідентифікувати базові показники системи регламентування публічних послуг (поняття державних і муніципальних послуг, процес надання, механізм надання, етапи оцінки послуг, соціальні стандарти та гарантії, сфери надання послуг, якість послуг, моделі поліпшення послуг та ін.).

ні не гарантує її високої якості. Найчастіше державні послуги загальнонаціонального значення надаються середньої та низької якості.

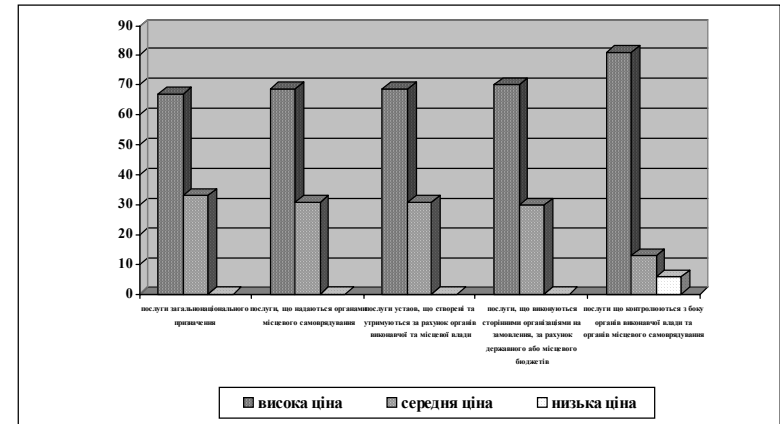


Рис. 4. Ціни на державні послуги, %

Державні інституції рідко виступають ініціаторами зміни цін на послуги (крім випадків підвищення ціни виходячи з об’єктивних економічних умов), до того ж вони дуже рідко відповідають на цінові ініціативи конкурентів. Більшість державних органів і організацій надає послуги середовищу, яке вони монополізували, або ж викидають на ринок нові види державних послуг. Тому вони перебувають поза впливом конкурентного середовища, що перешкоджає нормальному процесу ціноутворення й не сприяє боротьбі за якість продукції.

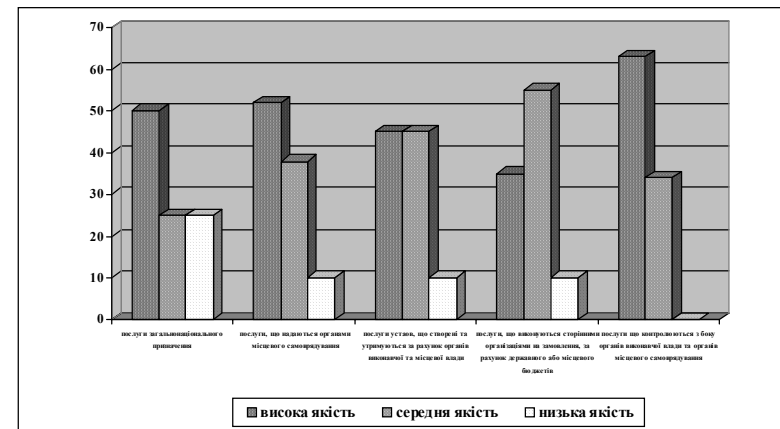


Рис. 5. Рівень якості державних послуг, %

Отримані дані дали змогу зіставити ціни державних послуг з їх якістю й отримати інформацію про найбільш поширені стратегії маркетингу в процесі надання державних послуг за співвідношенням показників їх ціни і якості (табл. 5).

Це свідчить про відсутність в арсеналі вітчизняних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування таких маркетингових стратегій, як *“стратегія доброякісності”* (середня якість - низька ціна) та *“стратегія низької цінності”* (низька якість - низька ціна). На ринку державних послуг лідирує *“стратегія преміальних націнок”* (висока якість - висока ціна), на другому місці перебуває *“стратегія завищеної вартості”* (середня якість - висока ціна) та *“стратегія середнього рівня”* (середня якість - середня ціна), на третьому - *“стратегія пограбування”* (низька якість - висока ціна).

Таблиця 5

**Поширеність стратегій маркетингу в процесі надання державних послуг за співвідношенням їх ціни і якості [40, с. 379]**

Якість державних послуг	Ціна державних послуг		
	Висока	Середня	Низька
Висока	40,3 (1)	4,8	1,6
Середня	19,3 (2)	19,3 (2)	0
Низька	12,9 (3)	1,6	0

Серед усіх базових ринкових показників найчастіше досягає мінімального рівня (у 18% випадків) показник *оцінки державних послуг кінцевим споживачем*. У разі надання послуг безпосередньо органами виконавчої влади та місцевого самоврядування вони частіше отримують високу позитивну оцінку, ніж у випадках, коли державні послуги надаються установами та організаціями, створеними органами виконавчої влади та місцевого самоврядування і фінансованими за рахунок державного або місцевого бюджетів. У таких випадках вони частіше отримують середню оцінку споживачів (рис. 6).

1	2	3	4
3. Включення працівників	<i>“Працівники всіх рівнів є основою організації, повне включення в процесі управління працівників дає змогу з вигодою використовувати їхні здібності”</i>	12	8
4. Процесний підхід	<i>“Бажані результат досягається більш ефективно, якщо відповідними ресурсами керують як процесами”</i>	55	2
5. Системне розуміння менеджменту	<i>“Менеджмент процесів впливає на результативність та ефективність організації в досяженні її цілей”</i>	26	6
6. Постійне удосконалення	<i>“Постійне вдосконалення діяльності організації потрібно розглядати як незмінну мету”</i>	30	5
7. Прийняття рішень на базі фактів	<i>“Ефективні рішення базуються на аналізі даних та інформації”</i>	67	1
8. Взаємовигідні відносини з постачальником	<i>“Організація та її постачальники взаємозалежні”</i>	33	4

Запроваджуючи комплексну систему оцінки якості державних послуг, доцільно використати групу показників, які в рамках теорії управління якістю відображають *сукупність таких “процедурних” умов, що гарантують надання організаціям і населенню якісних товарів і послуг* (табл. 10).

Таблиця 10

**Процедурні умови, які гарантують надання організаціям і населенню якісних державних послуг**

Процедурні умови, які гарантують надання організаціям і населенню якісних товарів і послуг	Частота згадувань у вибірковій сукупності, %
1. Постійне вдосконалення товарів та послуг	35
2. Відмова від низької якості на всіх етапах роботи	21
3. Відмова від тотального контролю	12
4. Відмова від партнерських відносин, які базуються лише на вартості продукції (зменшення кількості партнерів, що постачають товари та послуги)	24
5. Постійне вдосконалення системи виробництва та обслуговування	53
6. Наявність на підприємстві сучасного навчання, системи самовдосконалення співробітників	8
7. Застосування сучасних методів управління (контроль за якісними показниками)	15
8. Відкритість у роботі організації	39

За результатами контент-аналізу найбільша серед усіх показників систем управління якістю частота згадувань притаманна *показникам* так званої *“трилогії якості”* послуг. Вірогідно, це пов'язано з тим, що зазначені показники характеризують процедури, які передують власне процесу виробництва і надання державних послуг. Кожний елемент сукупності показників *“трилогії якості”* може бути зіставлений з елементами механізму організації виробництва і надання державних послуг. *“Трилогія якості”* утворюється

Таблиця 8

### Мінімальні вимоги до процесу стабільного управління виробництвом в установі

Вимоги до процесу управління при наданні державних послуг	Частота згадувань у вибірковій сукупності, %
1. Контрактна діяльність	36
2. Проектування	52 (2)
3. Управління документообігом	26
4. Управління виробничим процесом	56 (1)
5. Закупівля	32
6. Метрологія	27
7. Підготовка кадрів	18
8. Дії із запобігання збоєм та корекції процесу	46 (3)
9. Контроль	41
10. Здійснення випробувань	23

На всі установи, результатом діяльності яких є надання державних і муніципальних послуг, поширюється закономірність щодо відсутності в них жодного аспекту управління організацією, який би не був пов'язаний з проблемою управління якістю. Процеси, орієнтовані на забезпечення якісної реалізації циклу виробництва, надання і споживання послуг, вимагають системного підходу, який би поєднував зовнішні та внутрішні чинники процесу досягнення оптимальної якості (споживачів, посередників, конкурентів, працівників організації, бізнес). В табл. 9 наведені результати частотного аналізу застосування концептуальних засад стандартів ISO для оцінки зовнішніх (1,8) та внутрішніх (2-7) чинників досягнення оптимальної якості вітчизняних державних послуг.

Таблиця 9

### Частота застосування “концептуальних засад стандартів ISO серії 9000: 2000” для оцінки якості процедур виробництва і надання вітчизняних державних послуг

Концептуальні засади стандартів ISO	Зміст концептуальних засад	Частота згадувань у вибірковій сукупності, %	Ранг концептуальної засади
1	2	3	4
1. Орієнтація на споживача	“Установи постійно залежать від своїх споживачів, і тому повинні розуміти їхні майбутні потреби, виконувати їхні вимоги, спробувати виправдати їхні очікування”	47	3
2. Вимоги до керівників	“Керівники зобов'язані гарантувати єдність мети та напрямку діяльності організації. Вони мають створювати та підтримувати таке внутрішнє середовище організації, щоб працівники мали б змогу вирішувати завдання організації”	20	7

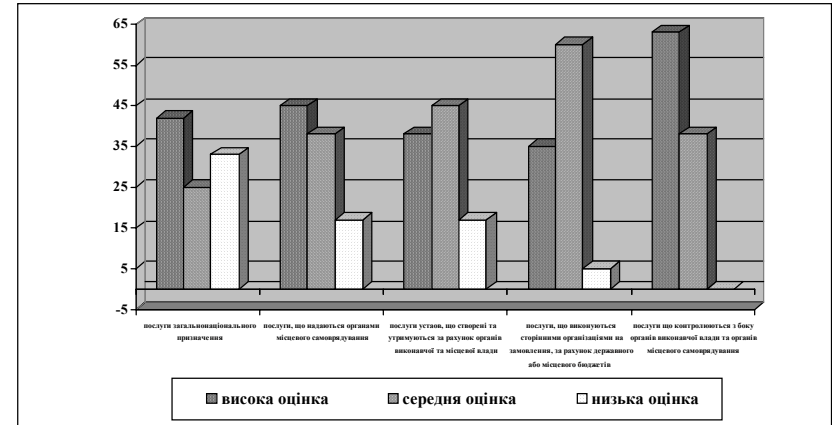


Рис. 6. Оцінка державних послуг споживачами, %

Виходячи з результатів контент-аналізу стан попиту на державні послуги припустимо визначити як повноцінний попит (рис. 7). Це пояснюється тим, що органи виконавчої влади та місцевого самоврядування виступають на ринку державних послуг як монополісти. На ринок управлінських послуг завжди впливає рівень задоволеності споживачів. Тому він може розглядатися як постійно потенційний ринок, де кількість видів і обсяг послуг зазвичай не буде компенсувати їх недостатню якість. В такому разі недостатня якість послуг буде провокувати, замість активізації зусиль з її поліпшення, збільшення обсягу пропозиції послуг та кількості установ, що бажають або здатні їх надавати.

Надавачі державних послуг рідко обирають якусь одну концепцію їх надання, тобто не акцентують увагу лише на інтересах або установи, або клієнтів, або суспільства в цілому. Сучасні моделі виробництва враховують взаємопов'язаність основних факторів виробничого процесу. За результатами дослідження встановлено, що серед надавачів державних послуг найбільш поширеною концепцією виробництва послуг є “концепція маркетингу” (60%). Це найсучасніша серед інших концепція, яка постулює, що заради досягнення цілей організації необхідно визначити потреби відповідних ринків та досягти певного рівня задоволеності клієнтів послугами, причому більш ефективними та продуктивними засобами, ніж ті, які мають у розпорядженні конкуренти [40, с. 62].

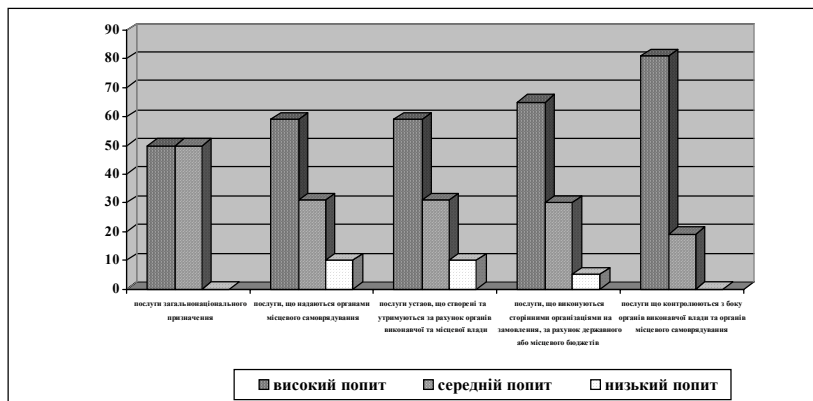


Рис. 7. Рівень попиту на державні послуги, %

Другою за значимістю вітчизняні виробники державних послуг вважають “концепцію інтенсифікації комерційних зусиль” (56%), яка орієнтує виробників на удосконалення систем збуту та стимулювання споживачів [40, с. 61]. На думку спеціалістів, ця концепція дає змогу ефективно надавати послуги на ринках пасивного та некомерційного попиту.

“Концепція удосконалення виробництва” (54%) теж популярна у більшості установ, що надають державні послуги. Згідно з нею споживачі орієнтовані на споживання тих товарів і послуг, які є найбільше поширеними та мають доступну ціну. Виходячи з цього виробники мають вдосконалювати виробництво та підвищувати ефективність системи розподілу [40, с. 60].

“Концепція удосконалення послуги” (49%), що орієнтує на досягнення високої якості, тобто найкращих експлуатаційних якостей та характеристик послуг/товарів, рекомендує виробникам державних послуг брати участь у процесі їх удосконалення [40, с. 61].

На вибір концепції виробництва державних послуг впливає тип суб'єкта, який отримує послугу. Найчастіше “концепція удосконалення виробництва” та “концепція удосконалення послуги” обираються виробниками в разі обслуговування фізичних осіб на ринку державних послуг. Натомість “концепції інтенсифікації комерційних зусиль” віддають перевагу надавачі державних послуг для юридичних осіб. Такий розподіл концепцій виробництва за типом споживачів має сенс, коли йдеться про ринок державних

### Результати оцінки процедур продукування і надання державних послуг в Україні за показниками TQM

Показники TQM, за якими була здійснена оцінка процесу продукування і надання державних послуг	Частота згадувань у вибірковій сукупності, %
1. Задоволеність клієнтів	39
2. Орієнтація роботи всіх працівників установи на клієнта	15
3. Участь всього колективу, а не лише керівників, у розв'язанні проблем клієнтів	12
4. Систематична оцінка якості продуктів та послуг	27
5. Ведення бізнесу з мінімальним ризиком та запобігання йому	35
6. Раціональна економія витрат без посягань на інтереси клієнта	39
7. Об'єктивна оцінка інформації про якість продуктів та послуг	36
8. Встановлення цілей зверху до низу по всій ієрархії організації	56
9. Документування технологічних операцій та процедур управління	27
10. Наявність стандартів якості та їх дотримання	30
11. Документування процедур корекції дефектів на рівні технологій та системи управління	21
12. Документування превентивних заходів щодо вдосконалення якості продуктів та послуг	32
13. Використання методів статистичного аналізу якості	17

Частота згадувань у вибірковій сукупності дає підстави зробити висновок про часткове і ситуативне “впровадження” показників TQM у процеси виробництва та надання державних послуг. Увесь спектр елементів TQM рідко застосовується установами та організаціями, що надають державні послуги. Найчастіше (більше ніж у половині випадків - 56%) актуалізованою є інформація про “встановлення цілей зверху до низу по всій ієрархії організації”, що свідчить скоріше про збереження старої адміністративної системи регламентації надання державних послуг, ніж про впровадження в цих установах систем управління якістю. Водночас аналіз показав доцільність використання показників TQM для оцінки процесів надання державних послуг, оскільки дані щодо певних з них містяться у 88% проаналізованих публікацій.

Здійснена перевірка наявності в публікаціях даних про основні елементи стандартів стабільного управління виробництвом (серії ISO 9000) стосовно процедурної діяльності організацій, які надають державні послуги (дотримання цих стандартів гарантує існування формалізованої системи управління в установі). Оцінка показала, що в згаданих установах у рамках системи управління найчастіше здійснюються такі процедури: управління виробничим процесом (56%), проектування виробничого процесу (52%), дії щодо запобігання збоєм та корекції процесу (46%). Частоту згадувань інших показників ISO 9000 наведено в табл. 8.

го механізму захисту від порушень з боку державних службовців під час виконання ними службових обов'язків;

- *контроль за непередбаченими процесами* (6%) - підхід до управління, який вимагає здійснення моніторингу розвитку державних установ та організацій, що надають послуги, перебуваючи під впливом зовнішнього соціально-економічного середовища;

- *спільне виробництво* (4%) - співучасть виконавчої влади і громадян у процесі надання державних послуг. Громадяни (споживачі) і органи влади (надавачі) об'єднуються в єдиному процесі взаємовигідного виробництва і надання послуг;

- *плюралістичний корпоративізм* (4%) - вплив на прийняття рішень з надання державних послуг неконкурентним і функціонально диференційованим соціальним групам, визначеним (дозволенним) державою.

### 3.6. Оцінка якості надання державних послуг

Матеріали, що потрапили до вибіркової сукупності, не містять безпосередніх згадок про впровадження *систем управління якістю* в процесі виробництва і надання державних послуг. Однак критерії, що беруться до уваги при конструюванні, оцінці і вдосконаленні системи виробництва в разі його орієнтації на моделі управління якістю, можуть бути успішно застосовані для формалізації компонентів системи регламентації процесу надання державних послуг.

Згідно з парадигмою управління якістю оцінка якості управління процесом надання державних послуг ґрунтується на *процедурах аудиту системи управління якістю продукції*, які дають змогу сформулювати висновки щодо якості товарів та послуг. Вони мають узагальнюючу назву - "система тотального управління якістю продуктів та послуг (TQM)\*".

У рамках контент-аналізу здійснена оцінка процедур виробництва та надання вітчизняних державних послуг за частотою використання показників "тотального аудиту" (табл. 7).

\*Повна система аудиту послуг складається з 14 елементів системи управління організацією. В картку кодування було закладено 13 показників, щодо яких існувала ймовірність з'явитися у матеріалах преси. Унаслідок протестів у пресі відсутня інформація щодо показника "широкий зворотний зв'язок у межах всієї організації".

послуг, оскільки споживачі - юридичні особи (державні або приватні організації і фірми) орієнтуються перш за все на більш вигідну для себе систему споживання зовнішніх ресурсів. Тому надання державних послуг для них має бути обґрунтовано комерційними зусиллями виробників послуг, ефективними засобами стимулювання, отриманням прибутку за рахунок збільшення обсягів продажу.

Діяльність надавачів державних послуг найчастіше орієнтована на цілі, завдання або прибуток установи, на задоволення потреб громадян (споживачів) та суспільства. У 72% випадках діяльність надавачів державних послуг націлена на досягнення максимальної задоволеності споживачів-громадян, у 38% - на досягнення максимально високого рівня споживання державних послуг та на максимальне поліпшення якості життя (якості, кількості, асортименту, доступності послуг), у 33% - на надання максимально широкого асортименту державних послуг. Коли державні послуги надаються фізичним особам, виробники прагнуть задовольнити їхні потреби, а в разі надання державних послуг юридичним особам посилюється акцент на характеристиках послуг як товару.

### 3.4. Організаційні принципи надання та регламентації державних послуг

При поданні інформації про державні послуги публікатори в першу чергу звертають увагу на *оцінку ефективності роботи органів влади*. Причому оцінка якості державних послуг ототожнюється ними з якістю роботи державних установ або інших організацій, що беруть участь у їх наданні (57%). Друге місце за кількістю згадувань посіла "необхідність реформування діяльності органів виконавчої влади з метою подальшого поліпшення якості державних послуг, що надаються населенню" (35%), третє - інформація про *заходи з поліпшення надання послуг* (32%).

Основні *організаційні принципи надання та регламентування державних і муніципальних послуг*, якими керуються українські органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також оцінка частоти їх застосування на практиці наведені в табл. 6. На рис. 8 ілюструється наявна істотна відмінність організаційних принципів надання послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.



Таблиця 6

### Організаційні принципи надання та регламентування державних і муніципальних послуг

Принципи надання та регламентування послуг	Частота згадувань у вибірковій сукупності, %
1. Орієнтація на загальнонаціональні цілі, а не на кон'юнктурні фактори	24
2. Підвищення цілеспрямованості та відповідальності за розподіл державних послуг за рахунок ретельного врахування інтересів різних соціальних груп (людей похилого віку, жінок, інвалідів, національних меншин), а не потреб окремих державних структур	15
3. Використання сучасних технологій	23
4. Упровадження послуг для розвитку малого бізнесу	5
5. Поліпшення якості надання державних послуг	26
6. Підтримання інформаційної мережі з якості для обміну прогресивним досвідом	5
7. Використання інформаційних технологій для кращого задоволення потреб громадян і поширення державних послуг через електронні мережі	3

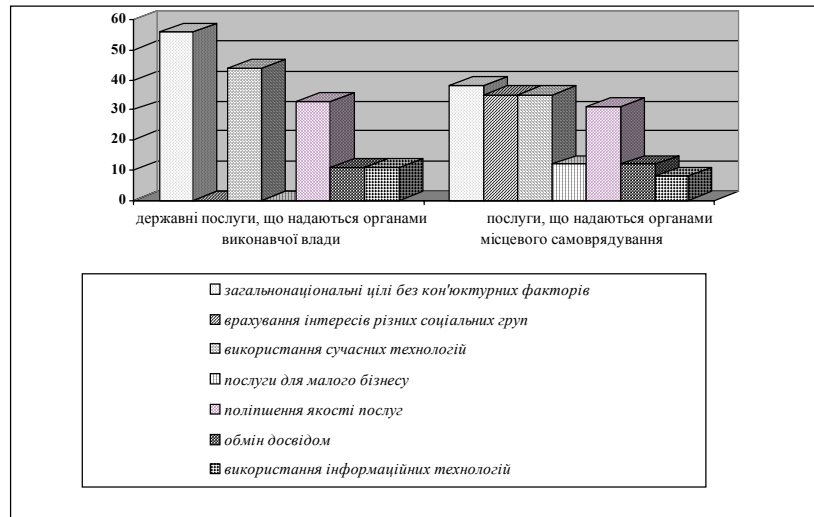


Рис. 8. Відмінність принципів надання та регламентації державних і муніципальних послуг, %

Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування дедалі частіше застосовують при наданні послуг так звану *вимушену технологію управління через довіреного представника* (82%). Вимушена технологія управління передбачає уповноважувати дер-

- *використання каталітичного підходу* (20%) - об'єднання зусиль державних та приватних зацікавлених учасників навколо критичної проблеми;

- *ревізія в процесі надання державних послуг* (18%) - контроль за дотриманням правил, які визначають використання державних коштів центральними органами, а також за точністю відповідної звітності;

- *протекційне адміністрування* (16%) - зобов'язання офіційних осіб використовувати свої можливості в інтересах найменш впливових і найменш заможних членів громади;

- *контрольне оцінювання* (15%) - ретельне оцінювання процесу надання державних послуг з метою визначення їх вартості і внесення необхідних адміністративних або політичних корективів;

- *підзвітність державних органів* (13%) - обов'язок державних службовців відповідати за виконання повноважень, що впливають з їхнього статусу;

- *адміністративна етика* (11%) - дотримання принципів і стандартів етичної поведінки (чесності, правдивості, справедливості) при наданні державних послуг;

- *використання інформаційно-аналітичних органів* (11%) - залучення до процесу виробництва і надання державних послуг комісій, які офіційно уповноважені урядом збирати факти для розробки рекомендацій з врегулювання конкретних ситуацій. Мета таких комісій - швидко реагувати на потреби виконавчої влади, неупереджено досліджувати доручені питання й давати відповідні поради;

- *запровадження експертизи і контролю за наданням державних послуг з боку громадськості* (9%);

- *оцінювання, спрямоване на використання результату* (7%) - об'єднання виробників, контролерів і споживачів інформації в адаптивному процесі, коли всі учасники поділяють відповідальність за об'єктивне оцінювання, використовуючи його результати задля покращення роботи з надання державних послуг;

- *застосування методів наукового управління* (6%) - послідовне впровадження наукових методів управління, які покликані сприяти підвищенню продуктивності і соціальної ефективності державних органів (наприклад методів мішаного аналізу, аналізу вигод та витрат і т.ін.);

- *пріоритет адміністративного права* (6%) - дотримання правових обмежень на дії урядовців, наявність дієвого правово-

4) розробка і впровадження механізмів контролю за процесом надання послуг;

5) споживання наданих державних послуг для розв'язання проблем.

Кожний з названих аспектів полягає у здійсненні відповідних процедур, неперервний цикл реалізації яких необхідно постійно коригувати, враховуючи появу нових проблем суспільного життя. Тому якість і ефективність державних послуг не завжди відповідають потребам сьогодення.

Причому оптимізація процедур (процедурних характеристик) виробництва та надання державних послуг здатна поліпшити якість обслуговування безвідносно до його змістової специфіки. Саме тому так важливо впровадити оптимальні процедурні характеристики (стандарту і механізми) в роботу вітчизняних органів влади.

Результати контент-аналізу дали змогу оцінити (за інтенсивністю згадування у публікаціях) інтенсивність впровадження таких стандартів і механізмів у вітчизняну практику надання державних послуг. Цей рейтинг виглядає таким чином:

- *адміністративна свобода дій* (36%) - державні службовці повинні мати технічну свободу дій, свободу дій щодо соціального планування та у справах розв'язання конфліктів, а також у процесі тлумачення та реалізації державних послуг (чим істотно впливати на успішність надання послуг);

- *компетентність державних службовців* (31%) - визначення і виконання державної політики надання послуг відповідно до загальноновизнаних об'єктивних норм;

- *автономія організацій, які виграли гранти* (24%) - відносна незалежність організацій при наданні послуг на замовлення органів влади від зовнішніх впливів;

- *економічна доцільність* (22%) - забезпечення найнижчої ціни послуги за умов обмеженості суспільних ресурсів, причому послуги мають найвище цінувати споживачі, які прагнуть максимального задоволення своїх потреб; економічна доцільність може полягати і не в грошових вигодах;

- *посередницька політика* (22%) - стиль державного управління, зосереджений на узгодженні різних інтересів у сфері виробництва і надання державних послуг;

- *адміністративна чутливість* (20%) - схильність і здатність державних службовців реагувати на потреби і вимоги як політичних інститутів, так і громадськості;

жавні установи або приватні фірми виконувати певні програми. Вона складається з трьох етапів:

- 1) знаходження урядовцями організацій, здатних виконувати певні завдання (80%);

- 2) заохочування їх виконувати потрібну роботу (91%);

- 3) спонукання їх уникати зайвих витрат (78%).

З метою досягнення найбільш ефективного результату використання бюджетних коштів вітчизняні державні службовці вищих рівнів інтуїтивно застосовують *програми оцінки результату* надання державних послуг. Ці програми вимагають раціонального визначення цілей майбутніх дій та процедур таким чином, щоб: їх результат можна було вимірити (82%), було досягнуто єдине розуміння (інтерпретація) цих цілей (74%), були розроблені інформативні індикатори (показники) програмних цілей (72%).

Вимушена технологія управління через довіреного представника та програми оцінки результату надання державних послуг найчастіше застосовуються для надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування фізичним особам.

Результати аналізу зафіксували наявність *планової програмно-бюджетної системи* постачання та розподілу продукції в процесі надання державних послуг (80%). Головне гасло цієї системи - "підзвітність на громадському ринку". Програми із забезпечення державними послугами організують процес їх виробництва і розподілу. Такий підхід дає змогу одержати дивіденди на співвідношенні між прибутком і витратами. Планова програмно-бюджетна система базується на програмах (70%), програмних альтернативах (40%), результатах (40%), прогресивних вимірах (34%), вхідних даних (36%) та системному аналізі (32%).

*Належне бюджетне фінансування* при наданні державних послуг передбачає не лише виконання фінансових зобов'язань з боку державних бюджетів (26%), а й пріоритетне фінансування програм їх надання (75%). Під час організації фінансування державні службовці мають: обґрунтовувати витрату кожної гривні (26%), фінансувати програми у пріоритетному порядку (22%), розподіляти кошти згідно з пріоритетами (22%), обирати для реалізації найбільш прибутковий варіант з кількох можливих (44%), орієнтуватися на суму приросту бюджету (36%), вміти порівнювати прибутки з витратами (44%).

Надання державних послуг супроводжується двома головними *політичними виборами*: по-перше, вибором сукупності по-

слуг, які будуть надаватися як державні; по-друге, вибором організацій, які надаватимуть ці послуги. Здійснюючи політичний вибір, державні інституції зазвичай шукають альтернативи серед обмеженого набору варіантів. В такому разі знаходиться не найкращий (так звана “вичерпана раціональність”), а оптимальний варіант (досягається так звана “обмежена раціональність”), тобто системне оцінювання і порівняння всіх можливих альтернатив не відбувається (рис. 9).

При інформуванні потенційних клієнтів про ринок державних послуг та проблеми, пов'язані з ним, публікатори так оцінюють *пріоритети діяльності органів публічної влади та державних службовців* в процесі надання ними послуг (частота згадувань у відсотках):

- ініціативність (40%);
- професіоналізм, компетентність (30%);
- дотримання прав підприємств, установ і організацій (30%);
- дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування (23%);
- пріоритетність дотримання прав людини і громадянина (20%);
- дотримання прав об'єднань громадян (14%);
- персональна відповідальність за виконання службових обов'язків (12%);
- законність (7%);
- гуманізм і соціальна справедливість (5%);
- демократизм (0%).

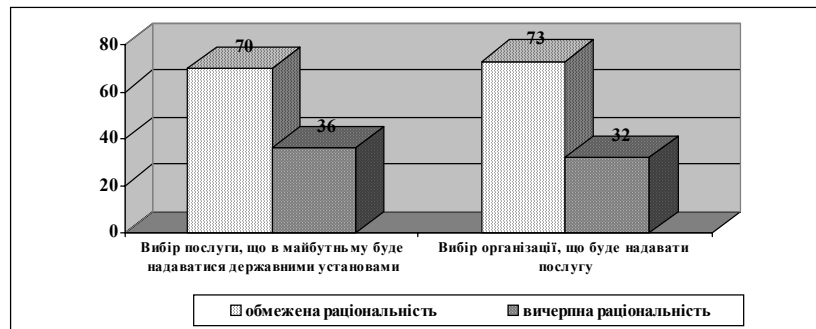


Рис. 9. “Обмежена” та “вичерпна” раціональності при виборі сукупності державних послуг та організацій, що їх надають, за результатами контент-аналізу, %

Контроль за наданням державних і муніципальних послуг з боку органів публічної влади в Україні здійснюється на основі: коригуючих дій (53%), встановлення показників, які контролюються (51%), превентивних заходів (49%), вимірювання показників (45%), контролю за кількісними показниками (41%), аналізу діяльності (39%), контролю за якісними показниками (35%), контролю за часовими показниками (25%).

Організації та установи, що надають державні послуги, віддають перевагу таким *заходам щодо підтримки якості послуг*, як орієнтація на спільну роботу з провайдером послуг (55%), розробка стандартів послуг (52%), застосування інновацій при наданні послуг (49%), ефективне використання ресурсів (45%), забезпечення корисності послуг (38%), а також їх доступності (24%), орієнтація на ступінь задоволеності споживачів (29%), повага до прав споживачів (25%), впровадження відкритої та доступної інформації про послуги (20%), надання права на апеляцію в разі поганої якості послуги (18%), створення можливості для вибору послуги споживачем (18%), організація зворотного зв'язку з населенням (13%).

*Процедури оцінки державних послуг та розробки рекомендацій з їх удосконалення* здійснюються на основі: системи самооцінки послуг їх надавачем (55%), оцінки послуг споживачем (25%), оцінки послуг експертами (17%) або органами влади в процесі перевірок (11%). На думку інформаторів, такі оцінки: поліпшують показники роботи установ, що надають державні послуги (45%), приводять до загальнонаціонального визнання надавача послуг та підтверджують репутацію організації (25%), покращують моральний клімат у колективі та підвищують мотивацію персоналу (5%).

### 3.5. Процедурні характеристики процесу надання державних послуг

До особливостей здійснення державної політики з надання послуг відносять наявність таких *процедурних аспектів* (моментів) у діяльності державних установ:

- 1) прийняття певних рішень для розв'язання суспільних проблем;
- 2) забезпечення відповідності прийнятих рішень інтересам громади;
- 3) реалізація рішень наявними організаційними структурами, здатними його виконати;