Тема:
Публічні послуги як основа діяльності публічної служби

Крушельницька Таїсія Анатоліївна
Доктор наук державного управління,
професор кафедри державного управління
та митної справи

Зміст

- Основи сервісної держави і сервісна політика.
- Сутність публічних, адміністративних послуг, правове забезпечення
- Законодавче і організаційне забезпечення надання публічних послуг.

Основи сервісної держави і сервісна політика

Держава

- в особі публічних суб’єктів (органів державної влади та органів місцевого самоврядування) повинна орієнтуватися на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача ("клієнта"), його запити та очікування.

сервісна політика держави

- як надання послуг державою є основною метою нового державного управління (*New Public Management*), вона сформувалась в 80-90-ті роки XX століття.

- сучасна держава **не повинна сама** виконувати всі завдання, **а зобов'язана забезпечити** виконання цих завдань

Концепція соціально орієнтованої сервісної політики держави :

- **держава – гарант** (система інститутів, які забезпечує надання якісних публічних послуг);
- **держава – партнер** (інституційно забезпечує сприятливі умови для громадської активності та спонукає громадян до самостійного вирішення проблем в межах чинного законодавства, політичної системи та економічних умов);
- **держава – інстанція нагляду** (на основі встановлених правил суспільної і, насамперед, економічної діяльності);
- **держава – виконавець послуг** для суспільства (насамперед, завдання безпеки і можливості держави зробити щось для суспільства з меншими

Завдання системи державного управління :

- **посилення функції стратегічного планування**, включно із стратегічним управлінням соціально-економічним розвитком;
- **вироблення ефективних інструментів** та методів сервісної політики в сферах, які найбільше впливають на суспільство як систему;
- **встановлення меритократичних критеріїв** вертикальної мобільності державних службовців і розробка чітких механізмів службового заохочення на основі критеріїв сервісної діяльності державної служби;

А також:

- **орієнтація на соціальні фактори** в сучасному державному управлінні має доповнити концепції про визначальну роль економічних факторів в розвитку суспільства і держави;
- **оптимізація співвідношення** партикулярних (групових) та загальнонаціональних інтересів;
- **встановлення стандартів якості** сервісної діяльності органів державної влади може кардинально знизити корупціогенність управлінської системи старого бюрократичного зразка;
- **підвищення ролі експертної підготовки управлінських рішень.**

У сучасній концепції “сервісної” держави закладено ставлення

- чиновника до громадянина не як **до прохача**, а як **до клієнта**, від якого залежить репутація чиновника, його кар’єрне зростання і, врешті-решт, статки.

«Сервісна» держава

- це особлива політична форма організації публічної влади, що володіє спеціальним апаратом управління, спрямованим на надання публічних послуг індивідам,
- а також система соціально-правових гарантій гідного життєзабезпечення людини, її прав і свобод.

Сутність публічних, адміністративних послуг

Термін “послуга”

- як економічну категорію (англ.service) уперше запровадив в обіг французький економіст Жан-Батіст Сей у 1803 р.:
- Зазначав: суспільний розвиток реалізується через послуги як діяльність людей. Взаємини між класами є обміном послугами, відкидаючи факт збагачення одних і зубожіння інших та проваджуючи гармонію інтересів капіталу і праці

в політиці за часів прем’єрства М. Тетчер (80-ті–90-ті рр. XX ст.):

- Державна послуга - будь-яка взаємодія держави і громадянина спрямована на надання публічної послуги, особливо якщо при цьому сплачується обов’язковий платіж до державного бюджету

Вперше в Законі України

- від 8 грудня 1994 р. «Про оподаткування прибутку підприємств» термін «державні послуги» використовується у значенні: будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним і юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними установами та організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів [6].

адміністративна послуга :

- - результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону (ст. 1);

адміністративна послуга

- це публічно-владна діяльність адміністративного органу, спрямована на забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи і здійснювана за її заявою.

Вирізняють:

- **Державні послуги** - це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед, виконавчої) та державними підприємствами, установами й організаціями. До них відносяться також послуги, які надаються недержавними організаціями в порядку виконання делегованих повноважень тощо.
- **Муніципальні (комунальні) послуги** - це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами й організаціями.

Ознаки адміністративних послуг:

- надання **за заявою особи**;
- надання заради **забезпечення** умов для реалізації **суб'єктивних прав конкретної особи;**
- **надання адміністративними органами** (органами виконавчої влади та місцевого самоврядування) визначеним **шляхом реалізації владних повноважень** (адміністративний орган володіє "монополією" на надання конкретної адміністративної послуги;
- право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідні повноваження адміністративного органу мають бути **безпосередньо передбачені законом**;
- **результатом** адміністративної послуги в процедурному значенні **є адміністративний акт** (рішення або дія адміністративного органу, якими задовольняється клопотання особи).
- Адміністративний акт **має конкретного адресата** - споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за даною послугою.

Сторони :

- **суб'єкт звернення** - фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг;
- **суб'єкт надання адміністративної послуги** - орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Елементи «сервісної» держави:

- сервісні технології,
- сервісна культура, стандарти,
- система управління якістю,
- інструментарій (аутсорсинг, бенчлернінг, менеджеріалізм, методологія DMAIE),
- індекс задоволення споживача…

Сервісні технології

- це сукупність прикладних методів надання муніципальних послуг споживачеві, формування ефективної системи сервісного супроводу процесу надання публічних послуг.

Сервісна культура

- інтеграція трудових норм, професійної підготовки та етичних норм і правил поведінки фахівців, які надають муніципальні послуги,спрямована на гармонізацію відносин у системі “людина–людина”.

Стандарти

- документи, що встановлюють вимоги, правила, загальні принципи та інші характеристики процесу надання публічних послуг.

Управління якістю

- модель управління, спрямована на забезпечення якості публічних послуг і найповнішого задоволення споживачів та побудована відповідно до вимог систем управління якістю, встановлених ISO-9001.

Аутсорсинг

- форма надання публічних послуг при яких з метою скорочення витрат та підвищення якості до сервісної діяльності долучаються сторонні виконавці-суб'єкти (зазвичай, спеціалізовані підприємства, організації, установи), відповідальні за якість надання послуг.

Бенчлернінг:

- засоби виявлення причин наявних проблем у процесах надання муніципальних послуг з метою врахування їх у подальшій роботі,
- стимулювання постійного професійного навчання та підвищення кваліфікації, пошуку нових знань та досвіду, що має позитивно впливати на поліпшення показників діяльності.
- **тімбілдінг**, тобто формування команди співробітників, що орієнтована на успіх, на основі використання позитивних прикладів, що допомагає стимулювати працівників до максимальної реалізації та досягнень.

Менеджеріалізм:

- способи модернізації муніципальної діяльності щодо надання публічних послуг на засадах **менеджменту і ведення бізнесу** (економічна ефективність, мінімізація витрат, захист прав споживачів тощо) в ринкових умовах, орієнтованої **на задоволення потреб споживача**, який сприймається як клієнт.

Методологія DMAIE - методика організації процесу надання послуг у сервісній діяльності

охоплює кілька фаз :

- визначення й розроблення – **De**fineanddevelop – складання блок-схем процесів та схематичне зображення процесу надання послуги;
- вимірювання та встановлення бази для порівняння – **Me**asureandbaseline – визначення критеріїв та індикаторів надання муніципальних послуг (кількісних і якісних), а також базу для порівняння (за методикою бенчмаркінгу) для розгляду результатів вимірювання;
- аналіз – **A**nalyze – аналіз інформації та встановлення основних типів проблем, що виникають під час надання послуг, причин їхнього виникнення;
- оновлення – **I**nnovate – визначення можливостей покращення процесу надання послуг, пошук його інноваційних технологій;
- упровадження – **E**mbed – навчання персоналу, управління процесом надання послуг, поширення найкращих практик.

Індекс задоволення споживача:

- комплексний показник оцінювання споживачем задоволеності отриманою послугою.
- В основу розрахунку такого індексу може бути покладено комбінацію з відомих методів:
  - EPSI-підхід, запроваджений у Стокгольмській школі економіки наприкінці 1980-х рр.;
  - моніторинг претензій;
  - опитування споживачів шляхом анкетування за допомогою шкал оцінювання тощо.

До показників якості належать:

- 1) **результативність.** Адміністративний орган повинен скерувати свою діяльність на те, щоб задовольнити потребу особи, тобто надати їй адміністративну послугу. Орган повинен орієнтуватися на досягнення результату, а не лише формально дотримуватися правил;
- 2) **простота.** Вимоги, які ставляться до приватної особи для отримання послуги, повинні бути обгрунтованими і найпростішими. Спілкування між адміністративними органами (погодження, експертизи, повідомлення) повинно здійснюватися переважно всередині адміністрації, без залучення особи. При вдосконаленні правового регулювання необхідно максимально спрощувати правила і порядок надання послуг;
- 3) **строковість, оперативність та своєчасність.** Часове обмеження щодо надання адміністративної послуги означає, що послуга повинна надаватися не пізніше визначеного строку (строковість), по можливості якнайшвидше (оперативність) та з урахуванням конкретних потреб особи у певній ситуації (своєчасність)

А також:

- 4) **зручність.** більшість адміністративних послуг можна отримати в одному місці (тут же оплатити їх тощо) і коли особа змушена спілкуватися з органом влади не більше двох разів (коли звертається за послугою і коли отримує позитивний результат).
- **5)доступність** (фізичну або територіальну наближеність), тобто можливість особи без непомірних (непропорційних) витрат часу, коштів та особистих зусиль відвідувати адміністративний орган.
- 6) **чутливість.** Орган та його працівники повинні ставитися до кожної особи як до найважливішого споживача/клієнта.
- 6) **відкритість.** Інформація, необхідна для отримання адміністративної послуги, повинна бути відкритою та легкодоступною. Адміністративний орган повинен консультувати споживачів послуг з усіх питань, пов'язаних з отриманням послуг;
- 7) **рівність.** Адміністративний орган повинен однаково (однаково доброзичливо) ставитися до всіх споживачів адміністративних послуг. Це також означає, що однакові справи повинні вирішуватись однаково,

І:

- 9) **мінімальна (справедлива) вартість**. Особа не повинна відчувати себе ошуканою державою. Вартість послуги, за загальним правилом, не повинна перевищувати вартості фактичних витрат на надання цього виду послуг. Стандартом також має бути визначення плати за адміністративну послугу в фіксованому розмірі централізовано (це означає, що послуга коштує однаково в різних місцевостях держави тощо). Сюди ж можна включати **зручність оплати**.

За змістом публічно-службової діяльності щодо надання адміністративних послуг:

1. **реєстрація;**
2. **надання дозволу (ліцензії);**
3. **сертифікація;**
4. **атестація;**
5. **верифікація;**
6. **нострифікація;**
7. **легалізаціялегалізація (проставлення штампу Апостиль);**
8. **встановлення статусу тощо.**

***За предметом (характером) питань**, щодо вирішення яких звертаються приватні особи:*

1. підприємницькі (господарські) послуги;
2. соціальні послуги;
3. земельні послуги;
4. будівельно-комунальні послуги тощо

3.

- **Законодавче і організаційне забезпечення надання публічних послуг.**

Нормативне забезпечення

- ЗАКОН УКРАЇНИ «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № **5203-VI**

(Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 32, ст.409)

ЗАКОН УКРАЇНИ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності» від 06.10.2016 № **1666-VIII**

- ЗаконУкраїни Про ліцензування видів господарської діяльності від 02.03.2015 № 222-VIII
- Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні"

Основні вимоги до регулювання надання адміністративних послуг (ст.5)

- 1. **Виключно законами встановлюються**:
- 1) підстави для одержання адміністративної послуги;
- 2) суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги;
- 3) перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги;
- 4) платність або безоплатність надання адміністративної послуги;
- 5) граничний строк надання адміністративної послуги;
- 6) перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги.
- 2. **Перелік адміністративних послуг визначається законом.**

Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити:

- **облаштування** у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги;
- **створення та функціонування веб-сайтів**, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування;
- **здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком**, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг. Кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень;

- 4) **надання суб’єкту звернення**, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв’язку), **інформації** про порядок надання адміністративних послуг;
- 5) **видання довідково-інформаційних матеріалів** про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, в яких здійснюється прийом суб’єктів звернень;
- 6) **облаштування скриньки для висловлення** суб’єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів.

Інформаційна і технологічна картки адміністративної послуги

- 1. Суб'єктом надання адміністративних послуг на кожну адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, затверджуються інформаційна і технологічна картки,
- 2. Інформаційна картка адміністративної послуги, затверджується **на підставі типової інформаційної картки**, затвердженої відповідним центральним органом виконавчої влади, іншим державним органом.

Інформаційна картка адміністративної послуги містить інформацію про:

- 1) **суб'єкта надання адміністративної послуги** та/або центр надання адміністративних;
- 2) **перелік документів**, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а у разі потреби - інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги;
- 3) **платність або безоплатність** адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу;
- 4) **строк надання адміністративної послуги**;
- 5) **результат надання адміністративної послуги**;
- 6) **можливі способи отримання відповіді** (результату);
- 7) **акти законодавства**, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги.

Центр надання адміністративних послуг

- це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, що зазначений у частині другій цієї статті, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

Центри надання адміністративних послуг утворюються при:

- 1) Київській міській державній адміністрації;
- 2) Севастопольській міській державній адміністрації;
- 3) районній державній адміністрації;
- 4) районній у місті Києві державній адміністрації;
- 5) районній у місті Севастополі державній адміністрації;
- 6) виконавчому органі міської ради міста обласного, республіканського Автономної Республіки Крим значення

адміністративні послуги є платними, тому що:

- це справедливо, адже одні особи не звертаються за певними послугами жодного разу в житті, тоді як інші звертаються регулярно;
- це може запобігати корупції, адже "безкоштовна невизначеність" змушує шукати шляхи для позазаконної визначеності;
- плата за послуги може бути дієвим інструментом для стимулювання службовців надавати послуги якісно в разі,

Плата за адміністративні послуги повинна визначатися:

- **законом** або в порядку, встановленому законом;
- у **фіксованому розмірі**;
- як правило, **на основі собівартості** надання даного виду послуг;
- з обов'язковим **проведенням попередніх консультацій** з громадськістю (майбутніми споживачами послуг).

Безоплатними повинні бути послуги:

- у справах державного пенсійного та соціального забезпечення;
- у справах, які безпосередньо стосуються реалізації основних прав і свобод людини.

Шляхи покращення якості надання адміністративних послуг:

- розмежувати в системі органів виконавчої влади органи, які займаються виробленням політики, і органи, які займаються поточним адмініструванням. Усередині другої категорії необхідно виділити органи, які надають адміністративні послуги (йдеться насамперед про урядові органи) та зосередити їхню діяльність на якісному їх наданні;

А також:

- мінімізувати перелік (номенклатуру) адміністративних послуг, залишивши в ньому лише ті послуги, які дійсно є важливими для публічних інтересів.
- Для цього всі послуги, необхідно переглянути і систематизувати за наступними критеріями:
  - а) послуги, надання яких потрібно залишити за державою та місцевим самоврядуванням;
  - б) послуги, надання яких може бути передане недержавним суб‘єктам (у порядку делегування або приватизації), але їх надання має залишатися завданням держави чи місцевого самоврядування та здійснюватися під їх відповідальність;
  - в) послуги, які можуть бути скасовані без шкоди для суспільства та держави….

І:

- 3) максимально децентралізувати надання адміністративних послуг. Це наблизить їх до споживачів, що не тільки зручно для них, але й сприятиме більш точному визначенню їхніх потреб та очікувань. За цього завдання з надання адміністративних послуг доцільно передавати
- 4) докладно регламентувати процедуру надання адміністративних послуг. Правова визначеність у процедурних питаннях зменшує можливості для зловживань та гарантує правову захищеність приватним особам