

Львівський державний університет внутрішніх справ

На правах рукопису

Дембіцька Сусанна Леонідівна

УДК 342.97:352 (477)

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ З НАДАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ УКРАЇНИ
ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Дисертація

на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник:
Остапенко Олексій Іванович,
доктор юридичних наук, професор

Львів – 2010

ЗМІСТ

ВСТУП	4
 РОЗДІЛ 1	
ХАРАКТЕРИСТИКА ПОСЛУГ І АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ НАДАННЯ ЇХ НАСЕЛЕННЮ УКРАЇНИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	11
1.1. Лінгвістично-юридичні аспекти пояснення надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування.....	11
1.2. Принципи формування і надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування	43
1.3. Види адміністративних послуг та якість їх надання населенню України органами місцевого самоврядування.....	55
Висновки до Розділу 1	77
 РОЗДІЛ 2	
ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ УКРАЇНИ	80
2.1. Процес надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування	80
2.2. Права отримувачів адміністративних послуг серед населення України	90
2.3. Основні права і обов'язки суб'єктів органів місцевого самоврядування, які надають адміністративні послуги населенню України	109
2.4. Взаємодія і координація роботи органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг населенню України	123
Висновки до Розділу 2	131
 РОЗДІЛ 3	
КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ УКРАЇНИ	133
3.1. Моніторинг і підготовка спеціалістів для органів місцевого самоврядування в реалізації адміністративних послуг населенню України	133

3.2. Узагальнення та адаптація світового досвіду надання адміністративних послуг для населення	157
Висновки до Розділу 3	174
ВИСНОВКИ	178
ДОДАТКИ	183
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	189

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Сучасний стан дотримання та забезпечення прав і свобод громадян в Україні оцінюють по-різному. Адже права і свободи громадян, закріплені в Конституції України, не мають належної реалізації і забезпечення на рівні фактично всіх існуючих в українській державі гілок влади. Особливо це стосується діяльності органів місцевого самоврядування.

Нехтування принципами підбору, призначення кадрів в органах державної влади, недостатній рівень їхньої професійної підготовки, особливо на місцях є однією з багатьох проблем, за вирішенням яких населення звертається до вищих органів державної влади й управління.

Органи місцевого самоврядування покликані, згідно з чинним законодавством, забезпечувати всі форми реалізації прав і свобод громадян у регіонах нашої країни.

Як свідчить аналіз наукових публікацій, судових рішень, результати опитування посадових осіб органів місцевого самоврядування в різних регіонах України (82 особи), а також споживачів різного виду державних послуг серед населення (302 особи), їх види, порядок надання та отримання здебільшого є недосконалими, занадто довготривалими і малоефективними.

Розширення і закріплення інституту права власності в Україні, розвиток ринкових відносин у сфері економіки та інші соціально-класові зміни в суспільстві вимагають нових підходів і рішень щодо належного соціального і правового забезпечення громадян таким різновидом послуг, як адміністративні.

Лінгвістично-юридичне тлумачення існуючих в українській державі послуг досі залишається невизначеним, а це призводить до помилкового їх розуміння та неефективної реалізації за правовими наслідками, що викликає їх оскарження споживачами наданих послуг.

Нормативно-правове регулювання відносин у сфері надання послуг населенню України не має системності та єдиного підходу у вирішенні

вказаної проблеми. Свідченням цього є чинний Закон України „Про захист прав споживачів” та безліч галузевих і відомчих нормативних актів, які регулюють відносини у сфері надання послуг населенню України.

Зазначена проблема перебуває в полі зору вчених, а її різні аспекти досліджувалися у працях таких українських науковців, як: В. Авер'янов, Ю. Битяк, І. Коліушко, Є. Курінний, Ю. Ключковський, В. Куйбіда, В. Кампо, О. Лазор, Д. Лук'янець, О. Негодченко, Н. Нижник, В. Ортинський, О. Остапенко, В. Олуйко, О. Пасенюк, П. Рабінович, С. Стеценко, С. Селіванов, О. Скакун, А. Чемерис, Н. Янюк та інші. Однак поза їхньою увагою залишилися теоретичні, нормативні і практичні аспекти вказаної проблеми дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертація виконана відповідно до Програми розвитку національної мережі міжнародних, транспортних коридорів в Україні на 2006–2010 рр., затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 12.04.2006 р. № 496 (п. 2); Концепції Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009–2013 рр., схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.08.2008 р. № 1156-р, та згідно з п. 1 Перспективного плану науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт на 2005–2010 рр. за пріоритетними напрямками наукових досліджень Львівського державного університету внутрішніх справ, затвердженого на засіданні Вченої ради 26.08.2005 р. (протокол № 1). Робота безпосередньо пов'язана з адміністративно-правовими аспектами науково-дослідної роботи „Організація та забезпечення профілактики правопорушень органами виконавчої влади” (номер державної реєстрації 0106U003637), а також у контексті наукових досліджень Львівського державного університету внутрішніх справ за напрямками: „Організація та управління органів внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку” (державний реєстраційний номер 0106U003646), „Організація та забезпечення профілактики правопорушень органами виконавчої влади” (державний реєстраційний номер 0309U000448) та „Проблеми реформування правової системи України” (державний

реєстраційний номер 0109U007853).

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження полягає у встановленні сутності правових засад діяльності органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг населенню України, а також виробленні конкретних пропозицій щодо вдосконалення чинних нормативних актів і підвищення рівня їхньої ефективності у вказаній сфері застосування.

Основна мета дослідження зумовлена необхідністю виконання таких основних завдань:

- здійснити юридичну характеристику нормативних основ надання адміністративних послуг населенню України;
- вивчити й узагальнити існуючі наукові погляди лінгвістично-юридичного пояснення спеціальних термінів та їх застосування у сфері надання адміністративних послуг населенню України;
- встановити суть принципів формування та надання адміністративних послуг населенню України та їхнє значення для правотворчої та правозастосовчої діяльності органів місцевого самоврядування;
- дослідити нормативно закріплені види адміністративних послуг і форми їх надання населенню органами місцевого самоврядування, а також сформулювати відповідні пропозиції щодо усунення суперечностей і прогалин, у сфері отримання адміністративних послуг споживачами;
- проаналізувати процес і умови надання адміністративних послуг населенню органами місцевого самоврядування з метою оптимального його спрощення;
- дати кваліфіковану оцінку існуючій системі повноважень органів місцевого самоврядування та правам споживачів щодо їх реалізації органами влади і населенням України;
- узагальнити міжнародний досвід підготовки спеціалістів для роботи в органах місцевого самоврядування і надати пропозиції щодо його адаптації та застосування в умовах України.

Об'єктом дослідження є адміністративно-правові відносини, що

виникають у процесі надання послуг органами місцевого самоврядування населенню України.

Предметом дослідження є передбачена законодавством діяльність органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг населенню України.

Методи дослідження. Для найбільш повного та результативного дослідження предмета дисертації було використано:

- загально-філософські методи дослідження, що ґрунтуються на засадах гносеології: завдяки діалектичному методу вивчено зв'язки між принципами формування і надання адміністративних послуг населенню органами місцевого самоврядування (п. 1.2); феноменологічний метод дозволив дослідити сутність нормативних основ надання адміністративних послуг (розділ 1); застосовуючи синергетичний метод, досліджено низку визначень понять „державні послуги”, „адміністративні послуги” та інші; форми викладу змісту в тексті нормативних актів вивчено з використанням герменевтичного методу (розділ 2);

- загальнонаукові методи: логічний – для визначення пов'язаних із правовими засадами надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг населенню;

- спеціальні юридичні та конкретні методи адміністративного права, зокрема формально-юридичний – у вивченні кадрового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в реалізації адміністративних послуг населенню.

Нормативною основою роботи є Конституція України, Закон України „Про захист прав споживачів”, Закон України „Про житлово-комунальні послуги”, Закон України „Про боротьбу з корупцією”, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Цивільний Кодекс України та деякі інші нормативні акти.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що у дисертації наведено теоретичне узагальнення і запропоновано нове вирішення наукової проблеми, пов'язаної з діяльністю органів місцевого самоврядування

щодо надання адміністративних послуг населенню України. На основі проведеного дослідження сформульовано низку висновків, рекомендацій і пропозицій, що відповідають вимогам наукової новизни, зокрема:

уперше:

- визначено поняття дефініції „адміністративні послуги населенню України”, в якому зафіксовані нормативні ознаки, що характеризують їх надання споживачам;

- запропоновано розгорнуту класифікацію видів адміністративних послуг населенню, побудовану на загальних, галузевих і спеціальних правових принципах;

- розроблено пропозиції щодо кадрового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування з питань надання адміністративних послуг населенню України;

удосконалено:

- перелік повноважень органів місцевого самоврядування та прав споживачів у сфері надання й отримання адміністративних послуг;

- порядок і умови надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг населенню України;

набули подальшого розвитку:

- обґрунтування доцільності організації і координації діяльності органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг населенню;

- підхід до використання позитивного досвіду органів місцевого самоврядування зарубіжних країн, щодо надання адміністративних послуг населенню;

- наукові погляди щодо визначення правових засад діяльності органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг населенню України.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

- у науково-дослідній сфері – положення та висновки дисертації можуть

бути основою для подальшої розробки питань правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг населенню України;

- у правотворчій сфері – вони можуть бути використані при підготовці відповідних нормативних актів, що встановлюють організаційно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг населенню;

- у сфері правозастосування – отримані результати дозволять до певної міри покращити моніторинг і підготовку спеціалістів для органів місцевого самоврядування, які зайняті у сфері надання адміністративних послуг населенню України;

- у навчальному процесі – матеріали дисертації використані при підготовці методичних матеріалів до курсів лекцій з таких дисциплін: „Адміністративне право”, „Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ”, „Адміністративне право і органи виконавчої влади” (акти впровадження Львівського державного університету внутрішніх справ, Львівського університету Бізнесу та права, а також в системі службової підготовки працівників органів внутрішніх справ на Львівській залізниці).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконане самостійно, всі сформульовані у ньому положення та висновки, пов'язані з правовими засадами з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування, обґрунтовані на підставі особистих авторських теоретичних і практичних досліджень.

Апробація результатів дисертації. Матеріали дослідження обговорювались на засіданнях кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ. Основні положення та висновки були оприлюднені на таких наукових та науково-практичних конференціях, як: Всеукраїнська наукова конференція ад'юнктів, аспірантів та здобувачів „Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні” (Львів, 28 вересня 2007 р.); науково-

звітна конференція „Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави” (Львів, 16 лютого 2007 р.); науково-звітна конференція „Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави” (Львів, 5 березня 2008 р.); всеукраїнська науково-практична конференція „Актуальні проблеми правового захисту суб’єктивних прав та свобод особи в умовах формування громадянського суспільства та становлення правової держави” (Львів, 18 квітня 2008 р.); всеукраїнська науково-практична конференція „Взаємодія громадян та правоохоронних органів в контексті формування правової держави: правові, історичні, філософські та психологічні аспекти” (Львів, 15 травня 2008 р.); третя звітно-наукова конференція „Актуальні проблеми підготовки фахівців для підрозділів державної служби боротьби з економічними злочинами” (Львів, 6 березня 2009 р.).

Публікації. Основні положення та результати наукового дослідження викладено в п’яти наукових статтях, які опубліковано у фахових виданнях з юридичних наук, що входять до переліку ВАК України, а також у тезах доповідей на шести науково-практичних конференціях.

РОЗДІЛ 1

ХАРАКТЕРИСТИКА ПОСЛУГ І АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ НАДАННЯ ЇХ НАСЕЛЕННЮ УКРАЇНИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Лінгвістично-юридичні аспекти пояснення надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування

Становлення України як демократичної правової держави соціального спрямування, її інтегрування до світової спільноти вимагають створення ефективної системи державного управління, постійного пошуку нових підходів до формування професійної державної служби, оновлення змісту діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, гармонізації відносин між державою та населенням, усіма інститутами громадянського суспільства, підвищення престижу органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Україна має перетворитись у державу для людини, а не залишатись, як це було у радянські часи, утворенням для пригнічення громадян [1, с. 16]. У зв'язку з цим існує нагальна потреба щодо максимального наближення та адаптації адміністративного законодавства України до законодавства Євросоюзу. Це сприятиме забезпеченню прав і свобод людини і громадянина в системі відносин, які реалізуються через органи виконавчої влади і місцевого самоврядування їх посадовими особами на основі повноважень у сфері публічного управління [2, с. 297].

Реальна ситуація у цій сфері до цього часу змінюється досить повільно [3, с. 3]. На жаль, структура, функції та методи діяльності органів виконавчої влади щодо надання послуг населенню залишилися практично незмінними від часу проголошення незалежності України і здебільшого відповідають адміністративно-командній економіці радянського минулого.

Невідповідність ролі органів місцевого самоврядування завданням і функціям демократичної розбудови України призводить до посилення кризових явищ, некерованості соціально-економічними процесами в суспільстві. Ці та інші причини зумовлюють необхідність вироблення інших підходів до надання адміністративних послуг населенню України органами влади і місцевого самоврядування. Саме для концептуального наголосу на існуванні обов'язків органів виконавчої гілки влади перед приватними (юридичними) особами, як зазначає В. Авер'янов, група фахівців-адміністративістів запропонувала таку новацію в переліку функцій виконавчої гілки влади, як надання так званих управлінських послуг [4, с. 125].

До цього часу існуюча пострадянська доктрина відображає і обслуговує так звану „державоцентристську” ідеологію, в якій „блага держави” переважають над інтересами людини і, зрештою, всього суспільства. На противагу цьому В. Авер'янов, Д. Лук'янець, Ю. Педько пропонують в основу нової адміністративно-правової доктрини покласти „людиноцентристську” ідеологію, згідно з якою держава має „служити” інтересам громадян, тобто діяти на „благо людини”, шляхом усебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод та інтересів у сфері діяльності органів публічної адміністрації: органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [5, с. 7]. Історія свідчить, що у „спадщину” від колишнього СРСР Україні після проголошення її незалежності в 1991 р. дісталася застаріла та громіздка система органів виконавчої влади, для якої надання послуг населенню не мало пріоритетного значення.

В. Федоренко, І. Чипенко, Т. Рубан займаючись дослідженням цієї проблеми вказують на те, що навіть після запровадження в Україні посади Президента України (1991 р.) та прийняття Конституції України система органів виконавчої влади, особливо на рівні її центральних органів, зберігала інерцію попереднього розвитку й примножувалась значною кількістю комітетів, служб, тощо [6, с. 51].

Спроби проведення адміністративної реформи в Україні передбачають створення якісно відмінного від колишнього режиму адміністративно-

правового регулювання відносин між органами влади держави і громадянами. Ця відмінність полягає в тому, що тепер громадянин має стати рівноправним учасником відносин із державою. Зрозуміло, що в даному випадку йдеться не про правосуб'єктну рівність державних органів і громадян. Мається на увазі встановлення, по-перше, рівних прав щодо вимагання належної поведінки з обох сторін, а також, по-друге, рівного юридичного захисту цих прав у разі їх порушення [7, с. 12].

Служіння суспільству суб'єктів державної влади повинно полягати в утвердженні поваги до людини, ефективному виконанні закону та державних функцій у публічних інтересах. Це значить, що адміністративна спроможність органів публічної адміністрації, відповідно до проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, зумовлюється політикою самої держави, яка визнає права і свободи людини найвищою цінністю, що визначає зміст і спрямованість діяльності органів державної влади [8, с. 7].

Закон України „Про захист прав споживачів” (ст. 1), визначає послуги як діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб. Закон України „Про засади запобігання та протидії корупції” від 11 червня 2009 р. передбачає заходи, що обмежують кординацію під час надання послуг (ст. 4), а також належну поведінку посадових осіб під час надання послуг (ст. 11) [9].

Дещо спрощеним з урахуванням відносин, які регулюються, є визначення терміну „комунальні послуги”, що наводиться у Законі України „Про житлово-комунальні послуги”. Ст. 1 Закону, визначає комунальні послуги як результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи у забезпеченні холодною та гарячою водою, водовідведенням газо- та електропостачанням, опаленням, а також вивезенням побутових відходів у порядку, встановленому законодавством.

На законодавчому рівні врегульовані основні організаційні та правові

засади надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги. Так, Закон України „Про соціальні послуги” від 19 червня 2003 р. визначає соціальні послуги як комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя [10].

Останнім часом серед учених-адміністративістів триває дискусія щодо визначення та запровадження у правовий обіг поняття адміністративних або державних послуг. Термін запропонований як одна із функцій виконавчої влади, щоб акцентувати увагу на існуванні обов’язків цих органів перед фізичними та юридичними особами [11, с. 43].

Першу спробу сформулювати поняття „адміністративні послуги” здійснили вітчизняні дослідники В. Авер’янов та І. Коліушко у праці „Адміністративна реформа для людини”. На їхню думку, адміністративні послуги – це передбачена законом розпорядча діяльність уповноважених органів (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), що здійснюється за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямована на реалізацію їхніх прав, свобод та законних інтересів [12, с. 10]. Г. Писаренко, розглядаючи сутність правового інституту адміністративних послуг, підтримує І. Коліушка в тому, що це система відносно відокремлених і пов’язаних між собою правових норм, які регулюють відносини, що виникають при реалізації суб’єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу.

Термін „адміністративна послуга” спрямований не на виокремлення нового виду відносин між державними органами і приватними (фізичними та юридичними) особами, а на змістовну переоцінку характеру їхніх взаємовідносин. Адже владне розпорядництво з боку державних органів, їх посадових осіб – це один формат оцінки їхніх відносин із громадянами чи

юридичними особами, а надання тими самими суб'єктами адміністративних послуг останнім – зовсім інший [13, с. 6-7].

Постанова Кабінету Міністрів України (далі – КМ України) „Про тимчасовий порядок надання державних, у тому числі адміністративних послуг” від 17 липня 2009 р. № 737 до адміністративних послуг відносить державні послуги, які є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття, згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи, адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків [14].

Реалії сьогодення свідчать про необхідність подальшого розвитку ідей, сформульованих у контексті нової наукової доктрини вітчизняного адміністративного права щодо змісту і призначення послуг. В основі такої доктрини, як нам видається, знаходиться переорієнтування адміністративного права з галузі, що „обслуговувала” владу (насамперед виконавчу) під час реалізації останньою своїх повноважень, у галузь права, що служить людині. Зміст такої модифікації полягає справді у „людиноцентристській” ідеології діяльності інститутів держави та державних службовців. „Держава для людини”, а не навпаки, саме такий підхід щодо взаємин двох вказаних сторін ми вважаємо оптимальним.

Зазначене дозволяє говорити про створення якісно відмінного від колишнього адміністративно-правового режиму регулювання відносин між державою, її органами та посадовими особами і громадянами. Ця відмінність полягає в тому, що громадянин мав би стати в певному сенсі „рівноцінним” учасником відносин із державою [15, с. 53–54].

Демократична трансформація українського суспільства, відмова, зокрема, від радянської ідеології суспільства творення за роки незалежності України не тільки призвели до розвитку нової державності, а й зумовили проблеми, які, по-перше, не були властиві радянському суспільству і, по-друге, вимагають свого переосмислення, а отже, зумовили зростання ролі вітчизняного суспільствознавства, в тому числі юридичної науки [16, с. 10].

Та модель влади, яка нині закріплена в чинній Конституції України, засвідчила, що вона є неефективною для сучасного стану незалежної України, потребує певної зміни, орієнтованої передусім на людину як системоутворюючий чинник українського суспільства. На жаль, „ми маємо конфлікт між старими методами авторитарного керівництва й новими умовами життя в незалежній країні. Наша система влади не вміє рухатися за інтересами громадян. Влада продовжує вважати себе єдиним джерелом вироблення рішень” [17].

Особливого значення визначення поняття „адміністративна послуга” набуває при реформуванні вітчизняного адміністративного права. С. Стеценко вказує на те, що потрібні подальші зусилля, спрямовані на „деталізацію” основних ідей, доведення їх до реального втілення у життя (в законодавство, навчальний процес тощо) [18, с. 164]. Реалізації цих зусиль сприятимуть оновлені погляди щодо діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в сучасних умовах [19, с. 586].

Це стосується, насамперед, подальшої демократизації, розвитку соціального партнерства, злагоди, постійного зростання відповідальності держави перед людиною, наявності політичної волі держави, політичних партій, лідерів для узгодження рішень, досягнення розумних компромісів заради загального блага всіх і кожного [20, с. 15–16].

Громадяни у значній мірі відчувають себе прохачами щодо чиновника [21, с. 22]. Ще з радянської доби для нас добре знайомі черги в органах влади, відсутність необхідної інформації, обмеженість і незручність „прийомних годин”, формалізм та зневажливе ставлення з боку чиновників. Але ми не повинні сприймати такий стан справ як норму. Як показує досвід західних демократичних країн, відносини між органами влади та громадянами можуть мати зовсім інший характер – рівноправний [22, с. 220–222].

Щоб досягти такого стану у сфері надання адміністративних послуг населенню, потрібно багато передумов, зокрема демократичний, політичний режим, належне правове регулювання адміністративної процедури тощо [23, с. 112]. Позитивним прикладом цього є європейська хартія місцевого

самоврядування – найважливіший для України міжнародний документ у сфері місцевої демократії, „еталон у вирішенні питань місцевого значення для всіх країн-членів європейської співдружності” [24].

Європейські підходи щодо діяльності місцевого самоврядування сприяють формуванню „людиноцентристської” ідеології публічної влади, її переорієнтацію на вирішення суто людських проблем – проблем місцевого значення. Зокрема О. Батанов вважає, що саме така спрямованість місцевого самоврядування відповідає ідеям сучасної демократичної правової соціальної держави, вищою цінністю якої є людина, її права та свободи [25, с. 43].

Ю. Ключковський дотримується думки про те, що „розвинуті європейські держави діють за Адміністративно-процедурним кодексом, який визначає спосіб діяльності органів виконавчої влади усіх рівнів у сфері опрацювання питань і прийняття рішень. Це означає, з одного боку, уніфікацію підходів до виконання функцій виконавчою владою та забезпечення дотримання встановлених законом порядку, строків і вимог щодо цих функцій. З другого боку, це означає збільшення рівня прозорості для громадян в ознайомленні діяльності виконавчої влади, зокрема у вигляді надання так званих „державних послуг” [26].

Період незалежного розвитку України свідчить про зміни в політичній, економічній та суспільній сферах життя. Це зумовило необхідність змін не лише у правотворчій та правозастосовній сферах діяльності держави, а й нових підходів до визначення сфери послуг та їх регулювання нормами адміністративного права. Є всі підстави вважати, що політичне реформування суспільства розширить можливості для проведення адміністративної реформи, спрямувавши її у більш системне русло [27, с. 4].

Поступово акценти адміністративного права зміщуються зі сфери побудови та організації органів державного управління і правоохоронної діяльності до сфери надання громадянам і юридичним особам публічних послуг. За своєю правовою природою ці послуги різноманітні. Ще в Указі Президента України від 22 липня 1998 р. „Про заходи щодо впровадження

Концепції адміністративної реформи в Україні” зазначалася необхідність чіткого законодавчого встановлення порядку надання органами виконавчої влади державних (адміністративних) послуг, які треба закріпити у спеціальному кодифікованому Законі України „Про управлінські послуги громадянам” [8]. На жаль, цей нормативний акт так і не було прийнято Верховною Радою України, а використовується з цього питання у чинному законодавстві термінологія є різноманітною за назвою і змістом.

У Концепції реформи адміністративного права України під адміністративними послугами визнають діяльність органів виконавчої влади (а також місцевого самоврядування), їх посадових осіб із виконання обов’язків держави перед громадянами щодо створення умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод [28, с. 144–146].

Отже, категорія „послуги” акцентує увагу на виконанні саме обов’язків держави перед приватними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів. Головний акцент при цьому слід робити на юридичних аспектах і на адміністративній процедурі, зокрема [29, с. 496].

У тлумачних словниках поняття „послуга” розглядають у двох аспектах. По-перше, це дія, що надає допомогу іншому. По-друге, це робота, що виконується для задоволення певних потреб чи при обслуговуванні когонебудь. У такому сенсі послугою будуть виступати і соціальні виплати малозабезпеченим сім’ям, що надаються державою згідно із Законом України „Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім’ям”, і діяльність служби зайнятості щодо забезпечення зайнятості працездатного населення та матеріальної допомоги громадянам у разі безробіття, і нотаріальні дії, що здійснюються нотаріусами, які працюють у державних нотаріальних конторах тощо [30, с. 292].

Вітчизняна правова наука єдиного підходу до розуміння понять „адміністративних (управлінських) послуг” ще не виробила. Більше того, їх не сприймають українські вчені. Деякі представники юридичної науки ставлять

під сумнів саму можливість вживання категорії „послуги” щодо діяльності органів влади, які здійснюють владні повноваження.

На думку Т. Степаненко, не можна визнати вдалим введення в науковий і практичний обіг без відповідних обмежень поняття „адміністративні послуги”. Бо „послуга” має чітке трактування в цивільному і господарському праві, а в її основі лежить наявність взаємодії інтересів [31, с. 50].

Адміністративні послуги, хоча саме поняття в законодавстві і не згадується, мають тривалу історію та широку правову базу й містяться в багатьох законах України, зокрема, „Про підприємництво”, „Про громадянство”, „Про об’єднання громадян”, „Про органи реєстрації актів громадянського стану”, „Про стандартизацію”, „Про ліцензування певних видів господарської діяльності” та інших. [32, с. 7].

Одним із мовних джерел назви „адміністративне” можна вважати латинські поняття не тільки *administratio* – керування, управління, а й *administro* – прислугую, допомагаю. Іншими словами у назві адміністративного права навіть етимологічно присутній зв’язок не тільки з „управлінням”, а й з „обслуговуванням”, „служінням”.

З огляду на це, для стислого визначення сутності й суспільного призначення адміністративного права доречно було б, поряд з усталеною дефініцією „управлінське право”, робити переважаючий наголос на дефініції „публічно-сервісне право”, акцентуючи вирішальне спрямування цієї галузі на служіння потребам найповнішого забезпечення реалізації та захисту належних приватним (фізичним і юридичним) особам прав, свобод, законних інтересів у їхніх відносинах з органами публічного (державного і самоврядного) управління [33, с. 31].

В. Авер’янов зазначає, що не всі без винятку владно-розпорядчі дії з боку державних органів виконавчої влади можна вважати „адміністративними” (управлінськими) послугами тому, що деякі їх види (дії) за своїм характером і юридичними наслідками не підпадають під назву „послуги” [4, с. 126].

Це пов’язано з тим, що є дії з прийняття обмежуючих чи обтяжуючих

рішень щодо приватних осіб, у тому числі і вжиття до них адміністративно-примусових заходів. Такі дії, що обмежують права і свободи громадян чи юридичних осіб, не можуть бути кваліфіковані як „послуги”. Умовними є послуги з боку уповноважених на це органів і посадових осіб. У значній мірі це владно-розпорядчі дії органів виконавчої влади: від видачі свідоцтва про народження, паспорта до розгляду уповноваженим органом чи посадовою особою будь-якого іншого звернення приватної особи з вимогою задовольнити її правомірні потреби чи інтереси з конкретного питання.

В. Тимошук розглядає адміністративні послуги як спрямовану на забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи публічно-владну діяльність адміністративного органу, яка здійснюється за заявою особи. Офіційний проект Адміністративно-процедурного кодексу України на сьогодні акцентує увагу на тому, що послуга – це результат діяльності адміністративного органу, яка здійснюється за заявою фізичної або юридичної особи, щодо юридичного оформлення умов реалізації її прав, свобод та законних інтересів [34, с. 18].

Одним із проблемних питань правового регулювання відносин за участю споживачів є суперечливість деяких моментів у регламентації зобов'язань з надання послуг. Це зумовлено деякими негативними моментами. По-перше, слід вказати на відсутність визначення поняття „послуги” у Цивільному кодексі України 2003 р. і Законі України „Про захист прав споживачів”; по-друге, на недостатність диференціації послуг; і, по-третє, на нечіткість класифікаційних критеріїв поділу договорів про надання послуг на види.

Безумовно, відсутність законодавчої регламентації такої суттєвої категорії шкодить правовому регулюванню відносин за участю споживачів, оскільки заважає відмежуванню договорів про надання послуг від схожих договорів з елементами послуг.

Проект нового Цивільного кодексу України пропонує вважати послугу одним з об'єктів цивільного права (ст. 177). В даному випадку послугу слід розуміти як певну діяльність, спрямовану на отримання нематеріального

результату. А це означає, що об'єктом відповідних правовідносин є дія та її корисний ефект.

Послуга як об'єкт цивільного права є певним благом – результатом діяльності, що має властивості товару. Відсутність матеріального результату відрізняє „послугу” від „роботи”, а договір про надання послуг – від договору підряду. На відсутність подібного поділу даних договорів на відплатні та безоплатні вказує Г. Осетинська [35, с. 131].

На думку М. Гурковського, адміністративні послуги – це діяльність публічної адміністрації, спрямована на юридичне оформлення умов, які визначені законодавством як необхідні для забезпечення належної реалізації суб'єктивних прав і обов'язків, охоронюваних законом інтересів і виконання обов'язків фізичних і юридичних осіб, яка здійснюється на звернення цих осіб і офіційними результатами якої є адміністративний (індивідуальний) акт відповідного органу [36, с. 27].

Це визначення адміністративних послуг є за своєю конституцією досить складним і не до кінця зрозумілим, особливо стосовно пояснення „обов'язків фізичних і юридичних осіб, яка (чи які) здійснюються на звернення цих осіб” .

Ми підтримуємо думку І. Литвиненка про те, що адміністративна послуга вказує на наявність правових відносин, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [37, с. 9–10].

На сьогодні існує декілька різновидів послуг. Серед них: державні, управлінські, адміністративні, публічні, громадські, муніципальні та інші. За своїми ознаками, змістом і призначенням та реалізацією їх умовно можна класифікувати:

- 1) за сферою реалізації (економічна, соціальна, культурна, політична та інші);
- 2) за суб'єктами надання послуг (юридичні особи, посадові особи);
- 3) за колом суб'єктів, споживачів послуг (індивідуальні, колективні);

4) за характером правових наслідків (юридично значущі, не юридично значущі);

5) за видами оплати (оплатні, безоплатні).

Належність послуг до адміністративних, на думку Ю. Винникова, слід визначати за такими критеріями:

- повноваженнями адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом;

- реалізацією владних повноважень щодо надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування;

- послуги надаються за зверненнями фізичних і юридичних осіб;

- результатом розгляду є адміністративних 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 [12, с. 10].

Представники адміністративно-правової науки наголошують передусім на принциповій думці, що запровадження поняття „адміністративні послуги” насправді спрямоване не на виокремлення якогось якісно нового виду адміністративно-правових відносин між державними органами і приватними особами, а на змістовну переоцінку характеру взаємовідносин між державою і людиною. Тобто увага акцентується на виконанні обов'язків держави, на новій ідеології „служіння держави” людині з метою забезпечення її прав та інтересів.

До загальних ознак адміністративних послуг можна віднести такі :

1) повноваження щодо їх надання закріплені законом за органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

2) надання заради забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи;

3) звернення (заява) фізичної або юридичної особи до органу місцевого самоврядування про надання адміністративної послуги ;

4) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та

відповідні повноваження адміністративного органу мають бути безпосередньо передбачені законом [38, с. 6–8, 144].

З метою вдосконалення механізму надання адміністративних послуг органами державної влади КМ України (постанова від 15.02.2006 р. № 90-р) схвалив Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Зокрема у вказаній постанові адміністративна послуга вперше виділена як різновид послуг не лише державних органів, державних підприємств та організацій, й тих осіб, які виконують делеговані державою функції [39].

Крім того, адміністративна послуга вказує на наявність правових відносин, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [37, с. 10].

Ознаками адміністративних послуг можна вважати також те, що:

- 1) адміністративна послуга надається за заявою особи;
- 2) надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи;
- 3) адміністративні послуги надають адміністративні органи (насамперед, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування) і обов'язково через реалізацію владних повноважень. Тобто отримати конкретну адміністративну послугу можна лише у відповідному (як правило, тільки одному) адміністративному органі;
- 4) результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт (рішення або дія адміністративного органу, які задовольняють заяву особи). Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за даною послугою.

Ми вважаємо, що вказані ознаки адміністративних послуг характеризують їх як один із різновидів публічних послуг, які надають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, інші уповноважені особи з метою

забезпечення і реалізації прав і свобод громадян відповідно до чинної Конституції. Віднесення адміністративних послуг до одного із різновидів публічних послуг вказує на існування певних у цьому аспекті особливостей.

Першою особливістю є те, що функції надання зазначених послуг можуть виконувати лише уповноважені на те посадові особи органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також інших державних структур, що не входять до системи органів державної виконавчої влади (наприклад, Національний банк України, який здійснює ліцензування банківської діяльності).

Другою особливістю відносин адміністративних послуг є те, що вони виникають, здебільшого за ініціативою людини (громадянина), яка, репрезентуючи себе особисто або за певних обставин іншого суб'єкта даних відносин (юридичну особу), звертається до уповноваженої посадової особи, органу публічної влади з метою реалізації права, закріпленого в законодавчому або іншому нормативному акті. У разі правильного дотримання процедурних вимог звернення на представника органу державного управління або місцевого самоврядування покладається зобов'язання повного та своєчасного виконання функцій щодо реалізації відповідного права. Повнота у цьому випадку означає якісне та своєчасне здійснення своїх обов'язків у максимальному обсязі, створення належних умов для повноцінного втілення у життя прав і свобод людини і громадянина.

Третьою особливістю адміністративних послуг є те, що вони закріплюються нормативно, тобто передбачаються нормами законодавчих актів, актів органів виконавчої влади, інших органів державного управління, а також органів місцевого самоврядування України.

Четвертою особливістю, яка міститься у запропонованому понятті „адміністративні послуги”, є те, що вони можуть надаватися під час реалізації права фізичної або юридичної особи.

Розглянуті ознаки та особливості адміністративних послуг свідчать про необхідність їх подальшого дослідження, алгоритм якого, має складатися з таких кроків:

- розробки та нормативно-правового закріплення поняття „адміністративні послуги”;

- пошуку оптимальних критеріїв класифікації адміністративних послуг;

- створення ефективного механізму здійснення контрольних-наглядових функцій органами влади, громадськими організаціями за повнотою та своєчасністю надання адміністративних послуг;

- узагальнення та систематизації норм, що регламентують виконання органами місцевого самоврядування функцій адміністративних послуг [28, с. 144–146].

До особливостей адміністративних послуг можна віднести те, що вони можуть бути платними тільки у випадку, коли громадянин має вибір: користуватися цією послугою чи ні. Вони мають надаватися, насамперед, на низових рівнях структури виконавчої влади, що забезпечить їх наближення до споживачів [40, с. 18]. Ця проблема, на думку Ю. Куца, ще довго не втрачатиме своєї актуальності – час вимагає пошуку і розробки нових, досконаліших форм відносин між громадянином та державою, впровадження у життя задекларованих прав і свобод шляхом практичної побудови нової управлінської моделі, центральним об’єктом правового регулювання та охорони якої є людина, як найвища соціальна цінність суспільства [38, с. 32].

Закон України „Про захист прав споживачів України” ст. 1 визначив сутність терміну „споживач”. Це – фізична особа, яка придбаває, замовляє, використовує або має намір придбати чи замовити продукцію для особистих потреб, безпосередньо непов’язаних із підприємницькою діяльністю або виконанням обов’язків найманого працівника. Водночас цей Закон передбачає (ст. 25) права громадських організацій споживачів (об’єднань споживачів), які фактично мають статус юридичної особи, за умови їх реєстрації [134].

Значно змістовнішим є визначення терміну „споживач” у Законі України „Про житлово-комунальні послуги”. Законодавець (ст. 1) визначає споживача як фізичну чи юридичну особу, яка отримує або має намір отримати житлово-комунальну послугу [80].

Серед опитаних нами суб'єктів, які надають адміністративні послуги (органи місцевого самоврядування), та споживачів, що їх отримують, до основних правових актів відносяться наступні (Таблиця 1.1.).

Таблиця 1.1.

Правові акти органів державної влади та їх застосування суб'єктами адміністративних послуг

Правові акти органів державної влади	Органи місцевого самоврядування, які надають адміністративні послуги	Споживачі адміністративних послуг (всього-302 чол.)	Разом
Конституція України	7 (8,5%)	124 (41,0%)	131 (34,1%)
Нормативні акти КМ України	46 (56,9%)	127 (42,0%)	173 (45,0%)
Відомчі нормативні акти міністерств, відомств, комітетів	17 (20,7%)	27 (8,9%)	44 (11,4%)
Загальнообов'язкові рішення місцевих органів влади	12 (14,6%)	24 (7,9%)	36 (9,3%)
Разом:	82	302	384

Найбільш важливими серед споживачів у реалізації права на отримання адміністративних послуг вважаються Конституція України – 41,0% опитаних, а також нормативно-правові акти КМ України – 42,0%.

Опитані нами споживачі адміністративних послуг вважають, що обов'язковим при цьому є дотримання встановлених строків їх надання. Це має не лише дисциплінувати органи, а й стимулюватиме їх до перегляду і спрощення процедури надання адміністративних послуг, наприклад, шляхом спрощення чи скасування внутрішньої процедури погодження, візування тощо.

Одночасно органи місцевого самоврядування (посадові особи) до найбільш важливих правових актів, що регламентують надання послуг їх споживачам відносять нормативні акти Кабінету Міністрів (56,9%), відомчі нормативні акти міністерств, відомств, комітетів (20,7%), а також

загальнообов'язкові рішення місцевих органів влади (14,6%). У даному випадку спостерігається більший захист інтересів держави, ніж захист прав і свобод споживачів.

Уведення у правовий обіг поняття „адміністративні послуги” („управлінські послуги”) спрямоване не на запровадження окремого виду адміністративно-правових відносин між державою та людиною, а на перегляд взаємовідносин між державними органами та особами, оскільки за змістом цього поняття визнається принцип верховенства права.

Оскільки при наданні управлінських адміністративних послуг управлінська практика мусить враховувати підходи для задоволення потреб в управлінні, то суб'єкт можна визначити, як такий на який спрямовуються управлінські послуги, як користувача чи одержувача управлінських адміністративних послуг. Ними є громадяни держави, юридичні особи, які звертаються в ті чи інші органи влади щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних, особистих прав, законних інтересів та за скаргами про їх порушення тощо. Застосування саме поняття „користувач” Ю. Шаровим визначає тим, що „...споживачі державних і приватних послуг – це не одне і те ж саме: у перших не завжди є вибір, вони часто виступають у ролі полонених і є швидше користувачами, аніж споживачами...” [41, с. 293].

Запровадження в Україні доктрини адміністративних послуг вимагає системного підходу до правового регулювання цієї сфери суспільних відносин.

Першочергове значення тут має прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, який на основі провадження щодо розгляду заяв фізичних та юридичних осіб визначатиме принципи надання адміністративних послуг, правила щодо оплати адміністративних послуг, процедуру надання адміністративних послуг.

Крім того, у переліки платних послуг потрібно внести зміни щодо скасування необґрунтованих видів платних послуг. Зокрема, виключити з цих переліків надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування будь-яких окремих послуг господарського характеру.

Заборонити надання будь-яких платних послуг контролюючими органами, крім тих, які конкретно визначено законами.

Сучасна держава не управляє суспільством, а надає йому послуги. Громадяни є не прохачами у відносинах із органами влади, а споживачами адміністративних послуг. Держава повинна орієнтуватися на потреби та очікування споживача адміністративних послуг, так само, як це робиться у приватному секторі.

Методологічною основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння, тому категорія „адміністративних послуг” у своїй основі має те саме навантаження, що й у приватному праві, а саме – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи.

Послуги, що надає держава та місцеве самоврядування, становлять сферу публічних послуг. Адміністративні послуги – це публічні послуги, які надають органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, і надання яких пов’язане з реалізацією владних повноважень [42, с. 1].

Відносини адміністративних послуг, або „сервісні” відносини виникають у зв’язку зі зверненнями фізичних, юридичних або інших колективних осіб до носія владних повноважень з питань реалізації суб’єктом звернення своїх прав, свобод та законних інтересів шляхом прийняття владного рішення. В українському адміністративному праві вони отримали назву „реординаційні відносини”.

У чинному законодавстві можна виділити такі групи адміністративних послуг за їх предметом:

1) видача дозволів (наприклад: на здійснення окремих видів підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами; на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї), в тому числі акредитація, атестація, сертифікація (наприклад: акредитація вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров’я; атестація підприємств, робочих місць; сертифікація товарів, робіт і послуг);

2) реєстрація з веденням реєстрів (наприклад: реєстрація актів цивільного

стану, суб'єктів підприємницької діяльності, автотранспортних засобів), у тому числі легалізація суб'єктів (приміром, легалізація об'єднань громадян);

3) легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про проходження товарів з України);

4) соціальні адміністративні послуги – визнання певного статусу, прав особи (наприклад, призначення пенсій, субсидій) [43, с. 16].

Державними є послуги, що надаються громадянам та їх об'єднанням, фізичним і юридичним особам (далі – користувачам) державними органами.

Під державною послугою можна розуміти дії державних органів стосовно реалізації функцій і завдань держави, визначених Конституцією України, іншими законодавчими актами.

Не можна погодитися зі спробами здійснити штучне виокремлення державних послуг, які надають органи місцевого самоврядування, і які мало чим відрізняються від послуг органів виконавчої влади [44, с. 212, 214].

Послугами в цьому випадку 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.

Правовою підставою для надання державних послуг, вимог щодо їх надання, якості й доступності з боку користувачів мають бути відповідний закон, встановлені відповідно до нього стандарти державних послуг і Реєстр (перелік) державних послуг [45, с. 293].

Включення послуг до Реєстру має здійснюватися з урахуванням доказу необхідності їх надання виключно державними органами (цей доказ має передбачати публічне обговорення доцільності такого включення), а також за умови невтручання держави у справи громадян. Аспект публічності має бути основним пріоритетом у процесі розробки і затвердження стандартів державних послуг.

На думку Н. Лазарева, проблематика державних послуг потребує

подальшого опрацювання і законодавчого врегулювання на єдиних методологічних засадах. Адміністративно-процедурний кодекс повинен врегулювати загальний порядок надання адміністративних послуг, а конкретні вимоги щодо кожного виду послуг (до якого органу звертатись, які документи подавати тощо) мають визначатися у спеціальних законах, присвячених відповідним послугам [34, с. 18].

Постанова КМ України про „Тимчасовий порядок надання державних, у тому числі адміністративних послуг” від 17 липня 2009 р. № 737 визначає державні послуги як такі, що надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями в порядку виконання ними делегованих державою повноважень, згідно з нормативно-правовими актами [14].

До державних також часто відносять адміністративні послуги, тобто йдеться про їх одночасне використання у практичній діяльності органів влади. Наприклад, Комітет громадського контролю розробив офіційний документ рекомендаційного характеру щодо врегулювання системи платних адміністративних послуг органів влади.

Тривалий час вживали поняття „управлінські” послуги. Але цей термін небезпідставно критикували, оскільки під управлінськими послугами часто розуміють обслуговування власне управлінського процесу, в тому числі у приватному секторі виробництва. Крім того, існує „широке” розуміння поняття управлінських послуг, фактично тотожне поняттю „державні послуги”, яке охоплює також послуги, за надання яких органи державної влади та місцевого самоврядування несуть опосередковану відповідальність, хоча безпосередньо їх не надають (наприклад, медична допомога). Зважаючи також, що адміністративна (управлінська) послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акта і є результатом адміністративного провадження, можна зробити висновок про доцільність і коректність використання саме поняття „адміністративні послуги”.

Слід погодитися з тим, що управлінські послуги мають переміщуватися

на низові рівні структури виконавчої влади та забезпечувати їх наближення до споживачів. Завдання Президента України свідчать про наявність проблеми, яка потребує вирішення, тобто впорядкування низки питань, спрямованих на детінізацію економіки, недопущення штучного нав'язування адміністративних послуг, перегляду існуючих послуг, що надають органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, визначення критеріїв ефективності їх надання та поступового звуження сфери надання адміністративних послуг [46].

Предметом регулювання у сфері державних послуг має бути розробка, застосування, контроль, дотримання стандартів державних послуг, що надають державні установи й організації у зв'язку з переданими їм повноваженнями державних органів.

Поняття „державні послуги” є ширшим, ніж „адміністративні послуги”, оскільки, крім останніх, воно включає також послуги, які надають державні установи та організації (освітні, медичні послуги тощо). В даному випадку коректно було б розрізняти категорії „державних” і „муніципальних” послуг залежно від джерела фінансування суб'єктів, що надають такі послуги. Зі свого боку, державні та муніципальні послуги разом можна назвати „публічними послугами”. Адміністративні послуги – це частина публічних послуг, які надають органи державної влади, передусім виконавчої, та органи місцевого самоврядування.

За загальним правилом, за конкретною адміністративною послугою можна звернутися лише до певного (тільки одного) органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування, визначеного законом, на відміну від інших видів звернень, які можуть бути адресовані ширшому колу суб'єктів, у тому числі політичним органам (Президентові України, Верховній Раді України чи Кабінетові Міністрів), які в разі підтримання політичної доцільності конкретного звернення можуть переадресувати його компетентному органу влади.

Серед опитаних нами посадових осіб органів місцевого самоврядування (82 особи) за вирішенням спірних питань вони найчастіше звертаються до вище стоячого керівництва – 36,5%, до судових органів – 24,3%, а також до

органів прокуратури – 13,4%.

Громадяни в разі отримання неякісних і несвоєчасних послуг традиційно звертаються також до вище стоячого керівництва органів місцевого самоврядування. Серед опитаних 302 осіб цей відсоток становить 54,2%. До органів суду звертається 42,4% споживачів послуг.

Сучасний стан надання адміністративних послуг характеризується багатьма недоліками об'єктивного та суб'єктивного характеру. Окремі проблеми зумовлені недосконалим законодавством, яке не завжди враховує потреби юридичних та приватних осіб у регулюванні їхніх відносин з адміністративними органами.

Серед таких недоліків можна виділити:

- 1) наявність необґрунтованих видів адміністративних послуг;
- 2) подрібнення адміністративних послуг на окремі платні послуги;
- 3) перекладання обов'язків адміністративних органів щодо збирання довідок, візування, погодження на приватних осіб;
- 4) необґрунтована платність окремих видів адміністративних послуг;
- 5) необґрунтовано високі розміри плати за окремі види послуг;
- 6) обмеженість днів та часу прийому громадян;
- 7) проблеми доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративної послуги;
- 8) необґрунтовано великі строки для надання окремих послуг;
- 9) суперечливе правове регулювання та неналежне регулювання процедурних питань;
- 10) фактичне зобов'язання приватних осіб отримувати супутні платні послуги, сплачувати добровільні благодійні внески.

Проте головною вадою при наданні адміністративних послуг є ставлення до приватної особи як до прохача, орієнтація не на задоволення сподівань особи, а на формальне дотримання правил. Тому найважливішим завданням впровадження доктрини адміністративних послуг є зміна пріоритетів ставлення до приватної особи як до споживача – клієнта. Це передбачає

необов'язковість плати за адміністративні послуги, а насамперед орієнтацію адміністративного органу на задоволення звернення приватної особи за прикладом приватного сектору [47, с. 468].

Система надання адміністративних послуг має бути організована так, щоб це було зручно громадянам (а не чиновникам), займало мінімум часу, довідкового матеріалу та грошей. Усе це вимагає розробки нової схеми розподілу та чіткого визначення функцій місцевого самоврядування, з'ясування основних обов'язків відповідальності його працівників за надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, виявлення резервів і напрямів підвищення ефективності роботи органів влади на основі адаптованого національного законодавства України.

Створення умов для досягнення європейського рівня державної служби вимагає концентрації зусиль владних інституцій, громадських об'єднань на пріоритетних напрямках реформування інституту державної служби в Україні, серед яких чільне місце відведено становленню прозорої й етичної державної служби через запровадження і забезпечення дотримання адміністративних стандартів, зокрема стандартів державних послуг, що потребує їх законодавчого визначення та розроблення інших актів, які б закріплювали в межах компетенції кожного органу державної влади перелік, порядок та регламенти надання цих послуг [48, с. 1].

З метою підвищення якості послуг необхідно розробити стандарти їхньої якості. У стандартах описуються вимоги до тієї чи іншої послуги, а саме: термін надання; ефективність (економічний, соціальний, екологічний, організаційний ефект); стабільність; оцінка з боку споживачів (моніторинг); відсутність скарг тощо.

На сьогодні у постанові КМ України від 17 липня 2009 р. № 737 закріплено „Тимчасовий порядок надання державних, у тому числі адміністративних послуг”, у якому зазначено, що адміністративні послуги надаються згідно зі стандартами, що затверджуються суб'єктами відповідно до їх повноважень [14].

У вітчизняній науці, зокрема юридичній, під „стандартом” (від англ. standart” – норма, зразок, модель) прийнято розуміти документ, що встановлює для загального і багаторазового застосування правила, загальні принципи або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів. Стандартами якості адміністративних послуг є конкретні вимоги щодо їх надання адміністративним органом, за допомогою яких можна оцінити, наскільки якісно вона надана.

Органи місцевого самоврядування повинні не лише дотримуватися мінімальних стандартів, й самостійно підвищувати якість послуг, які вони надають. Наприклад, якщо закон передбачає, що певна адміністративна послуга надається у певний строк, орган, позитивно вирішуючи цю справу у найкоротший строк, робить надання послуги якіснішим.

Наближення офіційних стандартів до сподівань особи є найважливішим орієнтиром у вдосконаленні системи організації надання адміністративних послуг. Тобто ідеальним є стан, коли вимоги щодо якості з боку споживачів та офіційно встановлені стандарти співпадають [38, с. 144, 146].

При визначенні нового погляду на суспільне призначення адміністративних послуг слід виходити з положень ст. 3 Конституції України, де йдеться про те, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави та її відповідальністю перед людиною за свою діяльність. В. Авер’янов говорить, що суспільне призначення адміністративних послуг має базуватися на визнанні якісно нової ролі держави у взаємовідносинах з громадянами, а саме: ролі не владарювання над людиною, а ролі служіння людині [7, с. 10].

Аналогічної думки дотримуються О. Пасенюк та П. Рабінович, говорячи про те, що конституційні положення про зміст і спрямованість діяльності держави зводяться до утвердження і забезпечення прав та свобод людини. Це сприяє формуванню нормативно-правової бази, за допомогою якої визначається організація і функціонування державних органів та органів місцевого самоврядування відповідно до Конституції України, реорганізації

системи органів виконавчої влади і місцевого самоврядування на основі Конституції України та законів України; утвердженню режиму законності в діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб; ефективному правовому забезпеченню економічних, соціальних і політичних реформ, спрямованих на утвердження та гарантування державою конституційних прав і свобод людини та громадянина. Загальна тенденція сучасного розвитку державно-правової науки та практики свідчить про те, що сьогодні відбувається своєрідний „людиноцентристський поворот” вітчизняного праводержавознавства. Він, зі свого боку, за припущенням П. Рабіновича, призводить до становлення основ загальної теорії прав людини [49, с. 3; 50, с. 70].

Адаптація національного законодавства у сфері надання послуг населенню України до стандартів Європейського Союзу, на думку Н. Янюка та О. Бориславської, вимагає оновлення і чинних Законів „Про місцеві державні адміністрації” та „Про місцеве самоврядування в Україні”, а відтак – усунення існуючих прогалин та колізій у правовому регулюванні цих послуг [51, с. 19].

На сьогодні ще досить складно визначити теоретичну базу місцевого самоврядування в нашій країні, оскільки місцеве самоврядування одночасно поєднує в собі як державні, так і громадські елементи, а органи місцевого самоврядування займаються як місцевими справами, так і виконують повноваження, надані їм органами державної виконавчої влади.

Місцеве самоврядування є організаційною формою здійснення населенням влади на місцях, що покликана забезпечити самостійне (під свою відповідальність) вирішення громадянами, які проживають у межах адміністративно-територіальної одиниці, питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення, історичних та інших місцевих традицій. Наділення населення правом самоврядування є визнанням державою права на самостійне здійснення народом належної йому влади.

Місцеве самоврядування є формою публічно-владного регулювання соціальною спільнотою (групою індивідів, об’єднаних спільними інтересами

завдяки компактному проживанню на певній території) окремих сфер життєдіяльності, що на відміну від централізованого державного управління здатне забезпечити найбільш повне виявлення і реалізацію інтересів такої спільноти [52].

Відповідно до положень Європейської хартії про місцеве самоврядування, основні повноваження місцевого самоврядування встановлює конституція або закон. Більшість повноважень реалізують органи і посадові особи місцевого самоврядування. Аналізуючи Закон „Про місцеве самоврядування в Україні”, В. Серьогін, і О. Ярмиш вказують на те, що він закріплює повноваження представницьких органів місцевого самоврядування, їх виконавчих органів, посадових осіб місцевого самоврядування, розрізняючи власні й делеговані повноваження, що сприяє забезпеченню задоволення потреб населення у житлових, транспортних, торгових та комунально-побутових послугах і соціальному захисту населення [53, с. 496].

Дослідники у галузі адміністративного права шукають нові механізми і процедури захисту прав і свобод громадян у їх взаємовідносинах з адміністративними органами. При цьому, на думку Н. Плахотнюка, відбувається просте копіювання зарубіжного досвіду, пов'язаного з наданням послуг населенню [54, с. 207–209]. Це доволі ускладнює надання послуг населенню, зменшує ефективність реалізації норм чинного законодавства. Дієвість правової системи загалом має визначатися з точки зору реальної ефективності забезпечення прав і свобод особи [55, с. 30].

Центр політико-правових реформ (далі – ЦППР) має практичний досвід реформування відносин щодо надання адміністративних послуг. Експерти Центру надають консультативну допомогу у проекті щодо реформування системи надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування (на прикладі Львова). Проект ще не завершено, але позитивні зрушення вже є насамперед, варто відзначити запровадження „універсаму послуг” на базі виконкому Львівської міської ради [56, с. 5].

На сьогодні держава повинна мінімізувати своє втручання в життєзабезпечення громадян і брати на себе лише ті послуги, які в даний період розвитку суспільства взмозі гарантувати і які неможливо знайти на ринку послуг.

Це викликано тим, що:

1) надання послуг з боку виконавчої влади має бути спрямовано на задоволення потреб особи і суспільства, а їх перелік навпаки, має бути максимально наближеним до потреб громадян з урахуванням економічних, соціальних, етнічних, демографічних та інших ознак регіону;

2) соціальні процеси повинні регулюватися з боку держави з урахуванням інтересів суспільства і окремих регіонів країни;

3) відносини між споживачами та постачальниками товарів і послуг повинні регулюватися з урахуванням існуючих ринкових умов на загальнодержавному та регіональному рівнях;

4) адміністративні послуги повинні бути платними і безоплатними, а користування ними має залежати від ініціативи їх користувачів;

5) адміністративні послуги за своїм переліком повинні надаватися, насамперед, на низових рівнях структури виконавчої влади, що забезпечить їх наближення до споживачів [57, с. 7, 9].

Правове регулювання відносин у сфері надання адміністративних послуг, як правило, регламентується адміністративним законодавством. Водночас – для здійснення окремих видів подібних послуг використовують правові норми фінансового, земельного та інших галузевих законодавств, що регламентують відносини, пов'язані із наданням послуг.

За чинним законодавством України, органи виконавчої влади, місцевого самоврядування надають такі види адміністративних послуг:

- реєстрація і перереєстрація суб'єктів підприємницької діяльності;
- видача ліцензій на певні види діяльності;
- видача документів, що засвідчують права громадян;
- видача дублікатів різних документів громадян;

- видача дозволів на придбання, зберігання та носіння зброї тощо [58, с. 259, с. 262].

Для прикладу, постанова КМ України від 23 травня 2001 р. № 556 затвердила „Перелік платних послуг, що надаються підрозділами Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ”, який нараховує 59 різновидів послуг [59]. Постанова КМ України від 15 травня 2000 р. № 798 затвердила „Перелік платних послуг, що можуть надаватися підрозділами Державної пожежної охорони Міністерства внутрішніх справ”, який нараховує 28 різновидів послуг. [60]. Окремим різновидом послуг є видача спеціальних дозволів на провадження окремих видів діяльності на території зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення, яка зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи [61].

Про органічний зв'язок виконавчої влади і місцевого самоврядування свідчить набір послуг, надання яких покликані забезпечувати органи місцевого самоврядування у різноманітних сферах управлінської діяльності. Саме такі підходи містять низку статей Конституції України, які, зокрема, передбачають право громадян на безоплатну медичну допомогу (ст. 49), на доступність і безоплатність усіх видів освіти (ст. 53) в державних та комунальних закладах.

На думку В. Борденюка, можна погодитися зі спробами проведення штучного розподілу на державні послуги, які надають органи виконавчої влади, і на громадські послуги. Адже останні, хоч і надаються органами місцевого самоврядування, проте мало чим відрізняються від послуг органів виконавчої влади [62, с. 45].

Потрібно законодавчо внормувати загальні вимоги і до процедур надання органами виконавчої влади державних послуг населенню. Адміністративні послуги – це новий елемент взаємовідносин держави з людиною. Ними слід вважати чисельні обов'язки державних органів щодо виконання різного роду дозвільно-реєстраційних дій за відповідними зверненнями фізичних і юридичних осіб [63, с. 17].

Теорію публічних послуг запозичено з досвіду розвинених держав

(Велика Британія, США, Канада та інші), де з 80-х років ХХ століття відбулася зміна пріоритетів у державній діяльності, а також у засадах і формі відносин між владою і громадянами. Людина, її права та свободи визнані головною соціальною цінністю, а основним завданням публічної адміністрації визначено саме надання якісних послуг громадянам. Відповідно, громадяни у відносинах із владою є не прохачами, а споживачами послуг.

Правове регулювання порядку надання адміністративних послуг існує в більшості європейських країн, де ефективно діють кодифіковані акти, присвячені детальній регламентації процедур у діяльності органів влади щодо їх взаємовідносин з фізичними та юридичними особами. Зокрема, у Федеративній Республіці Німеччині та Естонії існують закони про адміністративну процедуру, в Австрійській Республіці – Загальний закон про адміністративну процедуру, в Нідерландах – Акт із загального адміністративного права, в Польщі – Кодекс адміністративного провадження, в США – Федеральний закон про адміністративну процедуру.

За результатами аналізу стану правового регулювання відносин у сфері надання адміністративних послуг як в українському законодавстві, так і в законодавстві європейських держав, узагальнення думки провідних українських та іноземних фахівців відображено у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України, який знаходиться на розгляді Верховної Ради України.

У проекті Кодексу подано визначення зазначених послуг, за яким адміністративні послуги – це результат діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умови реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо). Як бачимо, адміністративні (управлінські) послуги надаються на місцевому рівні і органами місцевого самоврядування.

Крім того, надання адміністративних послуг органами юстиції визначено Законами України „Про об’єднання громадян”, „Про благодійництво та

благодійні організації”, „Про політичні партії в Україні”, „Про професійних творчих працівників та творчі спілки”, відповідно до яких Міністерство юстиції України здійснює легалізацію всеукраїнських об’єднань громадян, реєстрацію всеукраїнських і міжнародних благодійних організацій, політичних партій та їхньої символіки, всеукраїнських творчих спілок [35, с. 131].

Якість адміністративних послуг, які надають органи державної виконавчої влади населенню, є одним з головних критеріїв оцінки діяльності державних адміністрацій. Орієнтація на якість обслуговування населення визначає цінність державної служби для громадян.

На сьогодні ініціатива в покращенні якості послуг належить розвинутих країнам Західної Європи, до того ж, деякі з них висувують на перший план необхідність зменшення державного сектору і передачу повноважень недержавним структурам, інші, навпаки, вважають необхідним зміцнювати позицію держави через прискорення реагування органів державної влади на вирішення потреб громадян.

Проблема підвищення якості послуг у методологічному плані залежить від рівня вирішення фундаментального питання щодо зв’язку між громадянами та державою, тобто від рівня взаємовідносин територіальних громад із державними органами влади. Тому що від нього залежать основні підходи визначення якості послуг. У деяких країнах ініціативи надання послуг належать центральним органам влади і навіть існують декларації обов’язкових стандартів якості. В інших – покращання якості надання послуг асоціюється з необхідністю реформування державного сектору або його доповнення недержавними організаціями.

Важливим є винесення на рівень пріоритету державної політики питання реформування системи надання адміністративних послуг; спрямування зусиль на впровадження інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) і діяльності органів виконавчої влади, насамперед, щодо надання послуг; сприяння подальшому розвитку науки адміністративного права як теоретичної основи для розвитку публічної адміністрації в Україні,

орієнтуючись при цьому на досягнення Ради Європи в стандартах захисту прав особи у відносинах з органами публічної адміністрації та країн Європейського Союзу у побудові ефективної системи публічної адміністрації [13, с. 6–7].

Досвід зарубіжних країн доводить: де розвинуте місцеве самоврядування, там панує і демократичне самоврядування, там держава, влада підконтрольні громадянам, а не навпаки. Загальновідомо, що шлях до самоврядування був водночас шляхом до демократії і свободи [64, с. 58].

Насамперед це стосується питань, пов'язаних із наближенням до споживачів якомога більшої кількості послуг, передусім соціального характеру. Треба зауважити, що певна база, яка дозволяє диференціювати послуги населенню на різних рівнях державної влади, в Україні вже закладена. Так, відповідно до ст. 8 Бюджетного кодексу на рівні громади надаються первинні соціальні послуги, на рівні районів передбачені стандартизовані послуги загального характеру для всіх споживачів. Третій рівень передбачає послуги для спеціальних категорій споживачів. Оприлюднена Концепція адміністративно-територіального реформування в Україні регламентує перелік соціальних послуг на кожному з вищезазначених рівнів.

До соціальної інфраструктури фахівці відносять житлове та комунальне господарство, торгівлю і громадське харчування, транспорт і зв'язок, культуру і мистецтво, освіту, охорону здоров'я і довкілля, соціальне забезпечення і соціальний захист населення, установи із забезпечення зайнятості. Врешті-решт саме ефективність роботи цих галузей та установ безпосередньо впливає на рівень і якість життя населення, споживчий ринок, реальні доходи тощо [38, с. 144, 146].

Закон України „Про соціальні послуги” від 19.06.1993 р. визначає основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги [10].

Надання якісних адміністративних послуг членам відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст є одним із головних завдань органів

місцевого самоврядування. Його виконання значно залежить від матеріальної основи громади – комунальної власності. І від того, наскільки відповідально поставляться до цього питання самі територіальні громади та органи, уповноважені управляти їхньою власністю, залежатиме розвиток як територіальних громад, так і держави загалом.

1.2. Принципи формування і надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування

Суспільне призначення адміністративного права походить із необхідності регулювання адміністративних відносин у сфері реалізації публічної влади.

Регулювання адміністративно-правових відносин з урахуванням завдань сьогодення може здійснюватись через:

- конструювання нових суспільних відносин, регламентованих адміністративними законами розвитку суспільства, положеннями чинного законодавства України;

- упорядкування, вдосконалення та закріплення існуючих адміністративно-правових відносин, усунення таких відносин, що не захищають інтереси суспільства, права і свободи громадян та держави;

- охорона суспільних відносин, урегульованих нормами адміністративного права.

Адміністративно-правові відносини є формою вираження публічно-управлінських відносин, і в них проявляється владний характер.

Це пов'язано із тим, що один зі суб'єктів адміністративно-правових відносин майже завжди має владні повноваження щодо інших їх учасників. Ці відносини проявляються у державному управлінні, соціально-економічній сфері, впливають на власність зі сучасними її формами, а також на сферу послуг [65, с. 104].

Так, Г. Чеботарьова вважає, що „влада органів місцевого самоврядування за своєю природою і не може бути іншою, ніж владою державною” [66, с. 85]. На думку К. Шеремета, місцеве самоврядування – це децентралізоване, справді державне управління [67, с. 33].

Згідно зі ст. 5 Конституції України, „Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.” Саме з цього конституційного положення випливає, що органи місцевого

самоврядування не входять до єдиного державного механізму. В силу цього місцеве самоврядування можна розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади [68, с. 29].

Становлення інституту громадського контролю загалом і за якістю адміністративних послуг, зокрема, відбувається за умови відсутності стандартів якості послуг та критеріїв їх оцінки, недостатнього розвитку громадянського суспільства та його окремих елементів в Україні, відсутності адаптації організаційно-структурної складової органів державної влади та місцевого самоврядування, відсутності норм етичної поведінки як споживачів, так і надавачів послуг, значних бюрократичних традицій у державі. Але головною перешкодою на шляху здійснення відповідного контролю є саме недостатня наукова розробленість питання та, як наслідок, низька ефективність механізмів його реалізації [69].

У сучасному науковому сприйнятті проблематики самоврядних структур поступово виокремилися самостійні напрями досліджень. Насамперед – правова регламентація органів місцевого самоврядування в контексті реформування всієї системи управління за наявності таких концепцій, як політична реформа, адміністративна реформа, реформа адміністративно-територіального устрою [70, с. 21].

Вказані підходи повинні базуватися на принципах, закріплених не лише в конституційних нормах, й у галузевих та есенціальних (відомчих) основах діяльності органів влади і самоврядування у сфері надання послуг населенню.

З позицій європейського права слід визначити загальну систему принципів самоврядування, що притаманна всім рівням управління. Базові принципи місцевого самоврядування, сформульовані в Європейській Хартії про місцеве самоврядування, відображені також у принципах місцевого самоврядування в Україні, закріплених у ст. 43 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”.

Визначальним суб'єктом реалізації адміністративно-правових принципів у системі місцевого самоврядування у контексті реформування регіонального

управління в Україні виступає орган влади. О. Скакун визначає орган влади як складову частину державного апарату, групу осіб чи особу, яка наділена законодавчо визначеними владними повноваженнями для виконання завдань та функцій держави [71, с. 98].

У центрі уваги науковців опинилися процеси становлення системи самоврядування як первинного рівня всього владного механізму у країні. Так, В. Пархоменко вважає, що існуюче сьогодні в Україні місцеве самоврядування має два джерела. По-перше, історичний досвід діяльності органів самоврядування; по-друге, досвід функціонування цього інституту у країнах сталої демократії [72, с. 252].

Слід звернути увагу на системні принципи реформування державного управління у країнах Західної Європи, зокрема: принцип демократизації (відкритість, інформованість, комунікабельність); принцип орієнтації на клієнта; принцип орієнтації на кінцевий результат; принцип простоти управління (спрощення управлінських структур).

Варто зазначити, що Всесвітня декларація місцевого самоврядування детермінує право та обов'язок місцевих органів влади регулювати і вести державні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення [73, с. 65–66].

В. Куйбіда систематизував поняття принципів у системі місцевого самоврядування, й слід погодитися з його позицією стосовно того, що „принципами місцевого самоврядування є нормативно закріплені основні положення, які забезпечують функціонування (розвиток) місцевого самоврядування. При цьому не існує ієрархії принципів залежно від нормативно-правового акта, в якому вони закріплені. Принципи місцевого самоврядування, що закріплені в Законі „Про місцеве самоврядування в Україні” і в Європейській хартії місцевого самоврядування, є принципами одного рівня, їх можна класифікувати за різними ознаками чи критеріями, зводити у різні групи, але не можна вибудовувати ієрархію” [74, с. 73].

Вказана систематизація принципів, на наш погляд, побудована з

урахуванням таких підстав:

а) за формою нормативного вираження (тобто за характером нормативного джерела, у якому вони закріплені): закріплені в міжнародних та внутрішньодержавних деклараціях, конституціях і поточному законодавстві;

б) за сферою дії (в одній чи декількох галузях, праві загалом): загальноправові, міжгалузеві, галузеві та принципи правових інститутів;

в) за змістом: загальносоціальні (економічні, політичні та інші) і спеціально-юридичні принципи [75, с. 194].

В. Ведерніков та В. Грекул, також поділяючи всі принципи на загальносоціальні та спеціально-соціальні (юридичні), серед останніх виділяють загально-правові; міжгалузеві; галузеві та принципи правових інститутів [76, с. 79–80].

Дещо відмінними є принципи, на яких мають будуватися адміністративні послуги органів влади на регіональному рівні. Відмінність їх залежить від:

- забезпечення зв'язку між фінансовими рішеннями і їх впливом на надання послуг. Існує тенденція розподіляти фінансові ресурси без обговорення специфіки окремих послуг, внаслідок чого інколи приймаються політичні рішення. На розгляд депутатів ради має бути представлена загальна картина проблем, пов'язаних із наданням послуг, щоб на фактичній основі депутати могли зробити вибір між конфліктуєчими пріоритетами;

- процес прийняття рішень має бути обґрунтованим, чітким і ясным. У випадку нестачі ресурсів доводиться робити важкий вибір між конфліктуєчими потребами. Завдання міськвиконкому полягає у визначенні пріоритетів. Рішення з цього питання має бути належним чином обґрунтованим, а процедура його прийняття має бути чіткою і відкритою;

- надання оптимального рівня послуг за наявного рівня фінансування [38, с. 6–8].

В. Копейчиков писав, що для правової держави, обов'язковими є розроблення та практична реалізація правових актів, спрямованих на демократизацію влади і управління в суспільстві, що, зі свого боку

проявляється у таких властивих правовій державі ознаках, як функціонування в суспільстві чіткого процесу розробки і прийняття правових актів, насамперед законів, що повністю забезпечують врахування плюралізму думок, висока якість законів, правильне відображення в них суспільних потреб [77, с. 15].

Основною ідеєю, яка має пронизувати відносини у сфері надання адміністративних послуг, повинен стати принцип, за яким не людина існує для держави, а держава – для людини. Найбільш яскраво ця тенденція проявляється саме при конституюванні місцевого самоврядування як особливого виду публічного управління, його проявів у різних сферах суспільного життя, ролі та значення у процесі надання адміністративних послуг та вирішенні питань місцевого значення [47, с. 421– 422].

На думку В. Куйбіди, „при реформі публічної адміністрації врахування сучасної парадигми управління, в основі якої лежить нова управлінська культура, спрямована на споживача-громадянина, і оптимальне, з точки зору отримання кінцевого результату, задоволення його потреб та законних інтересів, співвідношення: централізації-децентралізації; політичного і адміністративного управління; публічного адміністрування” [78].

На жаль, окремі закріплені в Законі України „Про службу в органах місцевого самоврядування” принципи за змістом якщо не тотожні, то значною мірою перетинаються. Це стосується, наприклад, принципу служіння територіальній громаді, принципу захисту інтересів територіальної громади та принципу дотримання прав місцевого самоврядування. Існує певна суперечність між принципом поєднання місцевих і державних інтересів та принципом захисту інтересів територіальної громади. Все це свідчить про необхідність наукового переосмислення та більш новітньої та ефективної системи принципів служби в органах місцевого самоврядування [79].

Підтвердженням цієї тези є Закон України „Про захист прав споживачів”, у якому відсутнє виокремлення принципів, які є підставою для формування захисту прав і інтересів споживачів. При цьому цікаво, що ст. 2 Закону України „Про житлово-комунальні послуги” закріплює основи державної

політики у сфері житлово-комунальних послуг на таких принципах:

1) забезпечення раціонального використання наявних ресурсів і сталого розвитку населених пунктів;

2) створення та підтримання конкурентного середовища при виробленні й наданні житлово-комунальних послуг, забезпечення контролю у сфері діяльності природних монополій;

3) забезпечення функціонування підприємств, установ та організацій, що виробляють, виконують та/або надають житлово-комунальні послуги, на умовах самофінансування та досягнення рівня економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво;

4) регулювання цін/тарифів на житлово-комунальні послуги, перелік яких визначено цим Законом, з урахуванням досягнутого рівня соціально-економічного розвитку, природних особливостей відповідного регіону та технічних можливостей;

5) забезпечення рівних можливостей доступу до отримання мінімальних норм житлово-комунальних послуг для споживачів незалежно від соціального, майнового стану, віку, місцеперебування та форми власності юридичних осіб тощо;

6) дотримання встановлених стандартів, нормативів, норм, порядків і правил щодо кількості та якості житлово-комунальних послуг;

7) забезпечення соціального захисту малозабезпечених громадян [80].

Верховенство Конституції України та законів України на всій її території має забезпечувати зовнішню єдність і внутрішню погодженість правової системи держави та її окремих елементів, наприклад – правових інститутів, у тому числі інституту служби в органах місцевого самоврядування. Принцип верховенства права та законності у службі, як державній, так і в органах місцевого самоврядування, тісно пов'язаний із принципом законності в державному управлінні, законності у виконанні службовцями управлінських дій і є його продовженням, спрямованим на реалізацію споживачами наданих їм послуг.

Принцип пріоритету прав і свобод людини забезпечує спрямованість

діяльності службовців на утвердження особи як найвищої соціальної цінності та забезпечення реалізації і захисту конституційних прав, свобод та законних інтересів людини. При цьому відносини особи та держави не обмежуються обов'язком держави не зазіхати на права людини. Більшим обсягом прав та обов'язків щодо держави наділені її громадяни, які мають сталий правовий зв'язок із нею.

Принцип професіоналізму і компетентності службовців полягає у виконанні службовцем посадових обов'язків на професійній основі (на посаді, для роботи на якій особа отримала відповідну освіту, професійну підготовку та якісному (компетентному), виконанні своїх фахових повноважень.

Принцип відповідальності службовців, з огляду на принцип верховенства права та законності, означає також, що службовець органу місцевого самоврядування несе юридичну відповідальність за неправомірність своїх дій, у тому числі за виконання незаконних наказів і розпоряджень свого безпосереднього керівника [81, с. 222–223].

Відсутня відповідальність державного службовця за ненадання послуги, за те, наскільки швидко, доступно, якісно він її надав, а також можливість для громадян та їхніх об'єднань оскаржити надмірні адміністративні вимоги при наданні державної послуги. Створюється підстава для корупції, порушення прав особи, надмірних витрат усіх видів ресурсів для громадян і організацій. Останній висновок підтверджується положеннями Указу Президента України від 9 лютого 2004 р. № 175 „Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції”. Зокрема, заходи, затверджені зазначеним актом, передбачають необхідність „розробити на підставі функціонального обстеження органів виконавчої влади та з урахуванням європейського і світового досвіду заходи щодо звільнення державних органів від виконання функцій, що мають допоміжний характер, пов'язані з наданням послуг у сфері реєстрації, ліцензування, надання дозволів суб'єктам господарювання, передбачивши поступову передачу таких функцій відповідним недержавним організаціям, створеним в установленому порядку”.

а також „підготувати та внести в установленому 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” [82, с. 21].

Принцип цілісності (результативності) адміністративної послуги передбачає, що процедура надання адміністративної послуги має бути спрямована на отримання кінцевого результату, очікуваного споживачем адміністративної послуги.

Принцип „єдиного вікна” означає, що приватна особа подає до одного органу заяву та необхідний мінімум документів, а збір довідок, проведення погоджень і т.д. має здійснювати сама публічна адміністрація (тобто всередині адміністративного органу та у взаємодії між адміністративними органами). Для цього приватна особа повинна давати адміністративному органу дозвіл на збирання або витребування у інших органів необхідної інформації про неї. Самі ж адміністративні органи повинні мати відповідні повноваження щодо витребування та надання інформації.

Самоціллю виконавчої влади не є будь-яке абстрактне управління державою суспільними справами. Завданням виконавчої влади є: створення належних умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод; надання населенню різноманітних управлінських послуг; своєрідний „внутрішній” контроль за виконанням „управлінськими органами”, їх посадовими особами покладених на них обов'язків щодо забезпечення прав і свобод людини; вжиття заходів адміністративного реагування у випадках оскарження громадянами рішень і дій, що порушують їхні права і свободи.

Саме держава обслуговує людей, а не навпаки. Адміністративні послуги не мають створювати додаткових проблем для людей, держава повинна йти людям назустріч. І це має бути закріплено у відповідному законі. Прийняття таких нормативних актів сприятимуть значному підвищенню культури

адміністрації в Україні – не в сенсі місцевих державних, а в сенсі надання виконавчою владою на всіх рівнях, від місцевого до центрального, владних, адміністративних послуг [83].

Права і свободи людини і громадянина є ключовою категорією для визначення сутності виконавчої влади, а їх реалізація є своєрідним покликанням державного управління. Остання теза впливає з положення державного управління, згідно з якою права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [84, с. 31].

Як свідчить практика державне управління в Україні є недостатньо ефективним і перебуває на стадії формування. Бракує чіткого визначення функцій та розподілу повноважень між органами держадміністрацій і самоврядними структурами. Фактично зберігається радянський стиль організації діяльності місцевих органів влади [85, с. 2].

Одним із ключових чинників, який впливає на систему органів виконавчої влади, є ступінь і характер децентралізації державної виконавчої влади, без якої не може обійтися жодна держава. Йдеться про те, що у багатьох демократичних державах на рівні тих адміністративно-територіальних одиниць, де функціонує реальне місцеве самоврядування, відповідні місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції, які безпосередньо здійснювали б управління соціально-економічним розвитком відповідних територій, як правило, не створюються. В Україні з огляду на те, що Конституцією право на місцеве самоврядування формально визнається лише за відповідними територіальними громадами, такі органи виконавчої влади відсутні лише на рівні адміністративно-територіальних одиниць первинної ланки. Що ж до районів і областей, то на цьому рівні, поряд із представницькими органами місцевого самоврядування, функціонують відповідні місцеві державні адміністрації, які де-факто виконують не тільки функції виконавчої влади, а й функції виконавчих органів відповідних рад [86, с. 18].

Етимологія слова „децентралізація” означає скасування будь-якої централізації. А централізація – це „зосередження управління чи керівництва в

одному місці, в якомусь єдиному центрі”. Тобто, централізація у сфері місцевого управління передбачає ієрархічну систему (вертикаль) відповідних органів, що закінчується центром, від якого, виходять всі обов’язкові нормативи щодо здійснення влади на місцевому рівні [87, с. 347].

Слід зазначити, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється на таких основних принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

Наявність вказаних принципів забезпечує такі повноваження органів місцевого самоврядування:

1) управління об’єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв’язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню;

2) сприяння розширенню житлового будівництва, подання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в будівництві житла, в отриманні кредитів, у тому числі пільгових, і субсидій для будівництва чи придбання житла; надання допомоги власникам квартир (будинків) в їх обслуговуванні та ремонті;

3) забезпечення соціально-культурних закладів, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, а також населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питання водопостачання;

4) здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів;

5) встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення [88].

Держава цілеспрямовано мінімізує своє втручання в життєзабезпечення цих суб'єктів і бере на себе лише виконання тих послуг, які в даний період розвитку суспільства в змозі гарантувати і яких бракує на відповідному ринку (послуг). Цей процес має ґрунтуватися на тому, що:

- надання послуг з боку виконавчої влади має спрямовуватися на задоволення потреб особи і суспільства. Потрібно визначити перелік відповідних послуг, які потрібні суб'єктам, а також критерії їх оцінки якості та ефективності їхнього надання;

- соціальні процеси мають регулюватися з боку держави лише у разі, якщо це зумовлено інтересами всього суспільства. Відносини між споживачами та постачальниками товарів і послуг регулюються ринком, окрім тих випадків, коли у такий спосіб не можна адекватно задовольнити потреби суспільства;

- адміністративні послуги мають бути платними тільки у випадку, коли громадянин має вибір – чи користуватися цією послугою, чи ні;

- адміністративні послуги мають надаватися насамперед на низових рівнях структури виконавчої влади, що забезпечить їхнє наближення до споживачів. У деяких випадках надання послуг на вищому структурному рівні може бути зумовлене потребами економіки чи вимогами до якості надання послуги [89, с. 52].

Зростає кількість звернень громадян до органів державної виконавчої влади, що вимагає від останніх підвищеної уваги та посилення роботи, спрямованої на своєчасне реагування на них, повний і об'єктивний їх розгляд шляхом адміністративних проваджень та надання громадянам за їх результатами відповідних адміністративних послуг. Адміністративні провадження за зверненнями громадян характеризуються значною багатоманітністю, мають свої особливості. У цьому зв'язку актуальним є питання не лише класифікації принципів формування і надання

адміністративних послуг громадянам з боку органів виконавчої влади України, а й їх практична реалізація.

Як зазначав Президент України, „...реакція на звернення громадян має бути бездоганною. Реагувати потрібно оперативно. Ми не можемо чинити з людьми брутально” [90, с. 74].

Заслуговує на увагу висновок, зроблений А. Кравцовим, про те, що сьогодні повільне впровадження адміністративної реформи, численні й справедливі критичні оцінки населенням результатів роботи парламенту та уряду країни свідчать про недостатню ефективність державного управління та необхідність якісного оновлення механізму адміністративно-правового регулювання на основі і підставі принципів діяльності органів місцевого самоврядування [91, с. 25].

1.3. Види адміністративних послуг та якість їх надання населенню України органами місцевого самоврядування

Конституція України заклала підвалини, які мають стати основою змісту і технології організації надання послуг населенню.

Функціонування державних інститутів має забезпечити демократичний характер взаємодії зі споживачем послуги, в основу якої має бути закладено соціальні гарантії її отримання. Вона має здійснюватися виключно на правових засадах.

Ст. 6 Конституції України передбачає розмежування послуг, які надають окремі гілки законодавчої, виконавчої та судової влади. Це дає нам право вважати, що державна послуга може здійснюватися трьома конституційно визначеними гілками влади або мати відповідні складові. З огляду на зміст цієї статті можна стверджувати, що структурно у змісті послуги мають бути визначені законодавчі засади її надання, виконавчий механізм реалізації та атрибути, що регулюють відповідальність суб'єктів процесу, а також механізми апелювання чи оскарження певних дій і рішень, зокрема в суді.

Низка статей Конституції України гарантує певні напрями організації та надання державних послуг. Так, ст. 13 Конституції України визначає право власності народу щодо користування природними об'єктами, а ст. 14 передбачає захист прав суб'єктів права власності та господарювання [178].

Характерною ознакою конституційних прав та свобод громадян України є гарантування рівних прав жінкам і чоловікам, передбачене у ст. 25 Конституції України. Зазначені у цій статті особливості закріплюють право жінки в разі надання державних послуг у сфері охорони праці й здоров'я, встановлення пенсійних пільг тощо.

Аналізуючи ст. 38 Конституції України стосовно права громадян „брати участь в управлінні державними справами”, можна зауважити, що у формуванні переліку і змісту державних послуг, які варто вважати певним зовнішнім

проявом реалізації державних справ, мають брати участь громадяни. Визначальними для надання послуг у сфері охорони здоров'я є положення, зафіксовані в ст. 49 Конституції України. Зокрема наголошується, що у державних і комунальних закладах медична допомога надається безкоштовно.

Ст. 50 Конституції України встановлює інформаційну відкритість держави щодо вільного доступу до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту. Відповідно до ст. 53 Конституції України держава гарантує освітні послуги та бере на себе зобов'язання щодо права громадян на їх отримання, зокрема з визначенням підстав їх безкоштовного надання.

У Конституції України (ст. 55) права та свободи людини й громадянина гарантуються правовим захистом, який забезпечується.

Окремо встановлено норми щодо прав місцевого самоврядування (розділ XI Конституції України), дотримання яких має бути обов'язковим у процесі визначення змісту і порядку надання послуг, зокрема стосовно повноважень, які можуть бути відповідно до чинного законодавства передані для реалізації органам місцевого самоврядування.

Таким чином, огляд положень Конституції України свідчить про її спрямування на забезпечення людини та громадянина державними послугами, зміст і порядок надання яких є певною трансформацією повноважень інституцій держави [92].

Одразу зазначимо, що національна практика надання державою послуг має свою специфіку, зумовлену наслідками функціонування адміністративно-командної системи управління.

Крім ідеологічного значення категорії „послуги”, держава зобов'язана зосередити увагу на вирішенні проблематики послуг також для того, щоби припинити використання органами виконавчої влади цієї сфери для заробляння коштів на власні потреби (йдеться про так звані „переліки платних послуг”). Діяльність органів виконавчої влади вимагає впорядкування в цій сфері.

Для наведення ладу в сфері послуг та впровадження в діяльність держави

науково обґрунтованої теорії процесу надання послуг необхідно керуватися єдиними теоретичними засадами, в тому числі щодо розуміння понять, видів та ознак публічних послуг [93, с. 34–35].

Будь-які послуги – це скерована на задоволення певних потреб особи діяльність, яка здійснюється за її зверненням. Науковці центру політико-правових реформ України визначають публічні послуги як всі послуги, що надаються публічним (державним і самоврядним) сектором або іншими суб'єктами за рахунок публічних коштів [94].

Існує потреба щодо виокремлення відносин, пов'язаних із наданням адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. Це дозволить:

- 1) змінювати характер відносин між адміністративними органами і приватними особами;
- 2) відмежовувати публічно-службову діяльність органів місцевого самоврядування від їхньої господарської діяльності;
- 3) користуватися для розмежування діяльності органів влади з вироблення політики (розробки політичних програм, нормативних актів) і поточного адміністрування (залагодження конкретних життєвих ситуацій) [95].

Існуючі в минулому вітчизняні історичні аспекти надання послуг мали централізоване планування, регульований ринок товарів та послуг, що за часів існування Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР) призводило до:

- надвиробництва багатьох товарів і послуг, суспільних благ;
- недостатності вибору чи різновидів товарів;
- виробництва споживчих товарів низької якості;
- неефективного використання матеріально-технічних ресурсів, пов'язаних із наданням послуг.

Винятком були оборонна сфера країни, яка належала до стратегічного сектору, а тому її товари мали високу якість. Наявність системи національних стандартів не завжди була реалізована щодо їх дотримання, що значно впливало на якість продукції, товарів та надання послуг населенню.

Необхідність законодавчого врегулювання сфери адміністративних послуг на рівні акта вищої юридичної сили – Закону України – зумовлена суперечливою структурою вітчизняного законодавства у сфері адміністративних послуг та двома головними причинами:

1. **Обов'язковість** отримання більшості адміністративних послуг визначена на рівні законів, тому неврегульованість тарифів на них, як свідчить досвід, призводить до їх монопольного нав'язування в обов'язковому порядку та перманентного зростання їхньої вартості. Врегулювати це питання, систематизувавши законодавство у сфері адміністративних послуг, можна лише спеціальним законом.

2. На законодавчому рівні не визначено порядок надання адміністративних послуг та перелік документів, необхідних для їх отримання, внаслідок чого це питання трансформується у площину регулювання на рівні підзаконних актів і домінування відомчих інтересів, що є основною причиною некерованості трансформаційних процесів у сфері платних адміністративних послуг та виникнення численних адміністративних бар'єрів [96].

Під час класифікації адміністративних послуг їх необхідно розділяти за їхньою природою на дві групи і таким чином можна сформулювати два їхніх типи і два переліки:

1. Адміністративні послуги обов'язкового характеру, обов'язковість отримання яких визначена на законодавчому рівні і які за своєю природою мають бути безкоштовними, оскільки за їхнє отримання громадяни вже заплатили своїми податками і зборами.

2. Адміністративні послуги факультативного характеру, що є необов'язковими для отримання і належать до сфери додаткових суспільно-корисних адміністративних послуг держави, які, як свідчить світовий досвід, можуть мати платний характер у розмірі їх собівартості, а кошти за сплату яких можуть спрямовуватися або в бюджет у формі державного збору, або на утримання органів, що їх надають.

Розмежувати господарські послуги, доцільно на такі, що можуть

надаватися приватним сектором на конкурентних засадах, та управлінські послуги, що належать виключно до компетенції органів влади:

На даний час через відсутність чітких критеріїв і централізованого регулювання даного питання до сфери платних адміністративних послуг органів влади, що мають обов'язковий характер, було включено такі адміністративні послуги, які по суті є видами підприємницької діяльності та які громадяни можуть отримати на конкурентних засадах, – ксерокопіювання, ламінування, консультування, заповнення бланків документів, надання текстів нормативно-правових документів тощо. Подібні послуги, що не належать до адміністративної діяльності, необхідно законодавчо відокремити від сфери платних адміністративних послуг і визначити, що їх надання громадянам має здійснюватися на конкурентних засадах [97].

До сучасних послуг належать:

- послуги, пов'язані з гостинністю (громадське харчування, готелі, туризм, розваги, радіо, телебачення);
- послуги зв'язку (аеропорти та авіалінії, автодорожній, залізничний та морський транспорт, електрозв'язок, пошта, засоби масової комунікації та інформації);
- послуги охорони здоров'я (медичний персонал, медичні та лікувально-профілактичні заклади);
- послуги комунального господарства (дезінфекція, утилізація відходів, водозабезпечення, електро-, газопостачання, протипожежний нагляд тощо);
- послуги торгівлі (оптова торгівля, роздрібна торгівля, зберігання запасів продукції, маркетинг, пакування);
- фінансові послуги (банківська справа, страхування, пенсійне обслуговування, обслуговування пов'язане з розпорядженням власністю, бухгалтерський облік);
- послуги, пов'язані з обслуговуванням (персонал, обчислювальна техніка, обслуговування офісів);
- технічні послуги (консультації, фотоательє, випробувальні лабораторії);

- послуги у сфері науки (дослідження, розробки, науковий аналіз, допомога під час прийняття рішень).

Адміністративні послуги, які надають населенню України органи місцевого самоврядування за своїм призначенням є досить різноманітними. Це пояснюється численними зверненнями населення України за допомогою до держави. Згідно з чинним законодавством, органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також інші органи, що виконують функції державного управління, надають такі види адміністративних послуг: правові; неправові; матеріальні; нематеріальні та інші [98, с. 54]. За даними проведеного опитування серед посадових осіб органів місцевого самоврядування та споживачів послуг, є (Таблиця 1.2.):

Таблиця 1.2.

**Окремі види адміністративних послуг, які надають
органи місцевого самоврядування**

№ п/п	Найменування послуг	Респонденти, що підлягали опитуванню			
		Посадові особи ОМС		Споживачі послуг	
		Кількість опитаних	% %	Кількість опитаних	% %
1	Реєстрація і перереєстрація суб'єктів підприємницької діяльності	6	7,3	86	28,4
2	Видача документів, що засвідчують права громадян	4	4,8	5	6,9
3	Реєстрація і перереєстрація документів громадян	15	18,3	95	31,4
4	Видача дублікатів різних документів громадян	2	2,4	7	2,3
5	Державна реєстрація: - майнових прав фізичних і юридичних осіб; - видача дозволів; - реєстрація з веденням реєстрів; - соціальні управлінські послуги (наприклад, призначення субсидій, пенсій).	7 38 1 9	8,5 46,3 1,2 10,9	44 30 18 17	14,5 9,9 5,9 5,6
	Разом	82		302	

Активно звертається населення України за наданням таких послуг, як реєстрація та перереєстрація документів, пов'язаних із підприємницькою

діяльністю (28,4%), різного призначення документів громадян (31,4%), а також забезпечення майнових прав фізичних і юридичних осіб (14,5%).

Це викликано змінами у сфері економічної діяльності споживачів послуг і конституційним закріпленням права власності не лише на майно громадян, а й на засоби виробництва і виготовлену продукцію та інше.

Інформаційні послуги (надання довідок, іншої інформації) можна вважати адміністративними лише в тому разі, якщо вони мають персоніфікований характер, тобто стосуються конкретно визначеної особи. Відповідно, „надання текстів опублікованих нормативно-правових актів” або „надання нормативної документації” є некоректними видами послуг. Орган влади зобов’язаний безоплатно надавати інформацію про джерела офіційного оприлюднення нормативно-правових актів, а за можливості – надавати самі тексти цих актів або уможливити доступ до них.

Інформаційні послуги індивідуального, але не персоніфікованого характеру можуть бути платними в тому випадку, коли пошук цієї інформації та її обробка вимагають значних затрат робочого часу. Але така плата не повинна перевищувати фактичних витрат, пов’язаних із запитом особи.

Послугою є лише результативна діяльність цілісного характеру, тобто задоволення вимог особи щодо юридичного оформлення умов для реалізації її суб’єктивного права. У цьому сенсі „копіювання документів та надання супутніх послуг, у тому числі консультаційного характеру” або „надання бланків” органом влади взагалі не можна назвати послугою. Адже саме лише отримання бланка документа не означає задоволення суб’єктивного права чи законного інтересу приватної особи. Тому ці „супутні” послуги не слід виділяти в окрему категорію послуг з погляду адміністративної процедури чи стягнення плати за них. Їх надання є лише малою частинкою загальної послуги. Вартість цієї діяльності, яка відповідно до закону потрібна для вирішення справи, має бути прорахована наперед і включена в загальну вартість послуги.

Діяльність адміністративних органів, безпосередньо не пов’язана зі

здійсненню владних повноважень, повинна бути взагалі заборонена для них. Органи державної влади та місцевого самоврядування не мають займатися господарською (підприємницькою) діяльністю і конкурувати з приватним сектором [95]. Це пояснюється не тільки загальнодержавними масштабами здійснення державно-управлінських функцій і значним переліком державних суб'єктів, наділених відповідними владними повноваженнями, а й передусім змістом тих соціальних завдань, виконання яких покладається на цей вид державної діяльності [99 с. 82].

Узагальнюючи викладені точки зору вчених, можна зазначити, що 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.

Важливим елементом видової ознаки адміністративних послуг, що надають органи місцевого самоврядування, є їх класифікація. За загальним визначенням, класифікація є засобом для встановлення зв'язків між об'єктами [100, с. 115].

Використовуючи таким чином класифікацію як засіб встановлення зв'язків між об'єктами, адміністративні послуги можна умовно класифікувати:

1. за змістом і наслідками наданих послуг на: а) правові; б) неправові; в) інтелектуальні (право власності), г) матеріальні (фінансові та інші), д) соціальні (допомога тощо);
2. за суб'єктом наданих послуг на: а) державні, адміністративні, б) місцеві (державні), муніципальні (самоврядні), громадські, адміністративні;
3. за предметом наданих послуг на а) соціальні, б) економічні.

Гай Холліс та Карін Плоккер пропонують, таку типологію послуг:

- послуги, які мають сильні характеристики суспільних благ, гарантовані урядом як права людини (базова освіта, перша медична допомога);
- стратегічні послуги – суспільні блага, які відносять до розвитку на місцевому та регіональному рівнях, включаючи економічний розвиток, міське планування, планування інфраструктури та економічне планування, а також

розвиток житлового будівництва;

- послуги, які створюють зручності, сюди входять місцеві суспільні послуги, що задовольняють місцеві суспільні потреби;

- послуги, які створюють особисті зручності, включаючи суспільні послуги, що приносять безпосередню (приватну) користь тільки тим, хто вибирає користування ними, наприклад, сфери відпочинку, музеї та картинні галереї.

Отже, сьогодні перед теоретиками й практиками державного управління стоїть завдання щодо систематизації напрацювань і розробки єдиних науково-теоретичних засад надання послуг державою із формуванням відповідної нормативно-правової бази з регулювання сфери послуг та консультативної діяльності [97].

Виходячи з положень ст. 3 Конституції України, у відносинах, що виникають між публічною владою і людиною під час надання управлінських послуг, правам і свободам людини надано пріоритет. Правове регулювання зазначених відносин здебільшого регламентується адміністративним законодавством. Для надання окремих видів подібних послуг використовуються також правові норми житлового, фінансового, земельного та інших галузевих законодавств, що регулюють відносини у сфері надання послуг.

Так, відповідно до чинних законодавчих та інших нормативно-правових актів адміністративні послуги міліції України можна класифікувати за такими ознаками:

1) за змістом:

- послуги, що пов'язані з функціонуванням об'єктів дозвільної системи;
- послуги щодо дотримання вимог паспортних правил, порядку в'їзду в Україну та виїзду з неї громадян, перебування на її території іноземних громадян і осіб без громадянства;

- послуги Державної автомобільної інспекції (реєстрація, облік транспортних засобів, приймання іспитів, видача посвідчень водія та інше);

- послуги охорони майна на договірних засадах (Державна служба охорони);

- послуги щодо окремих видів експертиз;
- послуги інформаційно-довідкового характеру;

2) за ієрархічним рівнем органів внутрішніх справ, що здійснюють надання послуг:

- послуги структурних підрозділів центрального апарату Міністерства внутрішніх справ України;

- послуги структур обласних управлінь і прирівняних до них управлінь Міністерства внутрішніх справ України;

- послуги підрозділів районного та міського управління (відділу) внутрішніх справ;

3) за наявними правовими підставами діяльності органів внутрішніх справ:

- послуги, надання яких пов'язане з виконанням певного обов'язку (отримання паспорта громадянина України після досягнення 16-річного віку);

- послуги, зумовлені відносинами, що виникають, під час реалізації певних прав і свобод (реєстрація придбаної за діючими правилами газової зброї);

4) за юридичною силою документів, отриманих від органів внутрішніх справ у результаті наданих адміністративних послуг:

- послуги, дія результатів яких обмежується в часі (паспорт громадянина України для виїзду за кордон);

- послуги, дія результатів яких не обмежується в часі (внутрішній паспорт громадянина України);

- послуги, дія результатів яких обмежується у просторі (дозвіл на право перебування в конкретній прикордонній зоні України);

- послуги, дія результатів яких не обмежується у просторі (дозвіл на придбання вогнепальної мисливської зброї) [101, с. 150–151].

Результати теоретичних пошуків і проведених емпіричних досліджень дозволяють зробити висновок про те, що до основних напрямів якіснішого надання адміністративних послуг населенню слід віднести:

1. Розробку уніфікованих стандартів якості адміністративних послуг і правил їх надання. Чіткі стандарти якості і правила надання адміністративних

послуг мають стати важливими процедурними інструментами реалізації соціально-економічних та особистих прав громадян і суб'єктів господарювання в Україні. Правила надання адміністративної послуги мають базуватися на отриманні кінцевого результату. Тому, з огляду на це, не можна вважати адміністративною послугою отримання певної довідки чи погодження, які є лише одним з етапів надання адміністративної послуги;

2. Інформаційне забезпечення прозорих і передбачуваних правил у сфері адміністративних послуг. (Громадян необхідно наділити правом отримання всієї інформації щодо управлінських послуг, переліку документів, необхідних для їх отримання, та правил і граничних строків їх надання).

При цьому доцільно використовувати такі форми інформаційного забезпечення:

- інформаційні стенди у місцях надання адміністративних послуг з відповідними зразками і переліками документів, необхідних для їх отримання, та іншою необхідною інформацією;

- періодична публікація систематизованої інформації щодо окремих управлінських послуг у засобах масової інформації;

- друк і масове поширення (в тому числі й пересилання поштою за зверненнями громадян) спеціальних довідкових інформаційних матеріалів про адміністративні послуги органів влади;

- запозичення практики зарубіжних країн, де діють постійні інформаційно-довідкові бюро, в які громадяни можуть звернутися телефоном і дізнатися все необхідне про конкретну адміністративну послугу, яка їх цікавить (починаючи від того, який орган влади її надає, і закінчуючи граничними строками її надання, переліком необхідних документів, місцем отримання послуги та її вартістю);

- спрощення і технічне забезпечення процедур подання громадянами заяв на отримання адміністративної послуги та вдосконалення процедур їх надання органами влади.

Необхідно визначити право громадян на подання заяви на отримання

адміністративної послуги не лише шляхом особистого прийому, а й поштою, телефоном, факсом, електронною поштою, якщо це дозволяють технічні можливості уповноваженого органа. До таких форм подання заяв громадян необхідно адаптувати й систему їх реєстрації уповноваженим органом.

3. Регламентацію переліку документів, які вимагають від громадян для отримання адміністративної послуги (Необхідно регламентувати перелік документів, які вимагаються від заявника, для отримання адміністративної послуги. При цьому необхідно звести їхню кількість до обґрунтованого мінімуму та забезпечити безкоштовне надання необхідної кількості бланків документів і формулярів. Якщо для отримання управлінської послуги, крім заяви, вимагають додаткові документи, то заявнику треба надавати достатній час для їх підготовки. Форми документів, які вимагають від заявників, мають бути максимально простими і, як правило, викладені у вигляді анкети);

4. Відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування (Необхідно забезпечити право громадян на оскарження дій та бездіяльності уповноважених органів та їх службових осіб як до органу вищого рівня, так і до суду. Доцільно підвищити увагу уповноважених органів на опрацювання скарг та пропозицій щодо покращення якості управлінських послуг. Для цього потрібно періодично узагальнювати всі звернення споживачів управлінських послуг, проводити опитування самих службовців, щоб виявляти проблеми й недоліки у правовому регулюванні процедур надання адміністративних послуг і своєчасно їх виправляти).

Особливість юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування полягає у тому, що вони несуть її на державному рівні, передбаченому нормами законодавчих актів, і на локальному рівні, визначеному нормами статутів територіальних громад та підзаконними актами рад або їх виконавчих органів [102, с. 29].

Для врегулювання діяльності уповноважених органів можна запровадити норму, за якою у разі перевищення строків надання послуги громадянину-заявнику повертають суму коштів на оплату послуги пропорційно до часу

прострочення з наступним стягненням цієї суми на користь держави з винних службових осіб. За порушення встановленого порядку надання управлінських послуг винні особи повинні нести дисциплінарну, цивільну, адміністративну і навіть кримінальну відповідальність. Оскільки порушення уповноваженими органами прав громадян і юридичних осіб може завдати їм значних збитків, то можна передбачити створення страхових фондів для їх відшкодування. Водночас доцільно матеріально стимулювати службовців для якісного надання управлінських послуг, із використанням механізмів, поширених у підприємницькому секторі.

При цьому „матеріальне стимулювання” державних службовців (яке, з точки зору кодексу етики державної служби, розглядають як учинок, що прямо суперечить адміністративній етиці) сприймають і самі громадяни, і чиновники, покликані слугувати суспільству та захищати суспільні інтереси, як належну форму взаємовідносин апарату державної служби та суспільства [103, с. 225, 228].

5. Організаційне впорядкування сфери адміністративних послуг (Для організаційного впорядкування сфери адміністративних послуг доцільно створювати на місцевому рівні спеціалізовані Центри адміністративних послуг, які можуть стати ефективним елементом впровадження адміністративної реформи і виконувати основні функції комунікації між громадянами та органами місцевої влади. Це дасть змогу скоротити часові й фінансові витрати громадян на замовлення і отримання адміністративних послуг, спростить і полегшить процедури їх отримання, суттєво підвищить якість адміністративних послуг [102, с.29].

Сучасна вітчизняна організація надання адміністративних послуг з погляду зручності для приватних осіб характеризується багатьма вадами об'єктивного та суб'єктивного характеру. Окремі вади мають легітимний характер, тобто є законними з погляду законодавства:

- 1) адміністративні органи розпоршені територіально, тож їх відвідування вимагає від приватної особи витрати значних зусиль і ресурсів;
- 2) у більшості органів встановлено обмеження щодо днів та годин

прийому громадян, причому далеко не завжди з урахуванням критерію зручності для приватних осіб;

3) відсутня достатня інформація про порядок отримання послуг;

4) строки, встановлені для надання деяких послуг, є необґрунтовано тривалими;

5) наявне суперечливе правове регулювання, особливо локального рівня, та неналежне правове регулювання процедурних питань;

6) поширене фактичне примушування приватних осіб до отримання супутніх платних послуг (на зразок ксерокопіювання, консультування тощо), сплати „благодійних” внесків, оформлення відносин через „договори”.

Головною вадою суб’єктивного характеру є ставлення до приватної особи як до прохача, орієнтація не на сприяння в задоволенні запиту особи, а на формальне дотримання правил. Тому найважливішим завданням реформи та впровадження доктрини послуг є саме зміна ставлення влади до особи.

Людина, яка звернулася зі своєю справою до місцевої влади, якщо і „не за адресою”, має одержати повну інформацію: де буде вирішуватися її справа, хто це робитиме, ким і коли. Якщо вона не одержить такої інформації, тоді у цій структурі не все гаразд, тут люди не на своїх місцях. Час зрозуміти, що ні Президент, ні міністри не будуть вирішувати проблеми, які виникають на місцях. Пора забути дорогу до вищих інстанцій. Для цього є місцева влада. Тільки вона повинна вирішувати вашу проблему [104].

Переважну більшість незручностей створюють власне адміністративні органи, оскільки неналежно виконуються вимоги законодавства. Серед найпоширеніших порушень законодавства про надання адміністративних послуг є:

1) вимагання документів, не передбачених законодавством, або у формі, не передбаченій законодавством (наприклад, нотаріально посвідчених копій документів);

2) порушення строків надання окремих видів послуг.

Вимагає впорядкування проблема оплатності адміністративних послуг.

Сьогодні за адміністративні послуги стягують державне мито, податкові збори чи інші форми платежів, у тому числі „завуальовані” види оплати адміністративних послуг, коли кошти йдуть не до державного чи місцевого бюджетів.

За загальним правилом, адміністративні послуги мають бути платними, тому що:

1) це справедливо, адже одні особи не звертаються за певними послугами жодного разу в житті, тоді як інші звертаються регулярно;

2) це може запобігати корупції, адже „безкоштовна невизначеність” змушує шукати шляхи для позазаконної визначеності [105];

3) плата за послуги може бути дієвим інструментом для стимулювання службовців надавати послуги якісно в разі, якщо від цих коштів залежатиме фінансування відповідного адміністративного органу та преміювання службовців.

Безоплатними з боку органів державної влади та місцевого самоврядування мають бути послуги:

1) у справах державного пенсійного та соціального забезпечення;

2) у справах, які безпосередньо стосуються реалізації основних прав і свобод людини.

Безоплатними можуть бути послуги з боку органів місцевого самоврядування у випадках, коли ціна цих послуг настільки низька, що плата за них не виправдовує витрати, пов'язані з її стягненням. Подальша реалізація наданих безоплатних адміністративних послуг не має бути прибутковою для отримувача вказаних послуг.

Безоплатні послуги з боку органів місцевого самоврядування для населення за своїм змістом відрізняються від благодійництва та гуманітарної допомоги, меценатства, спонсорства, які надають фізичні та юридичні особи на основі милосердя, гуманізму [106].

Критерієм визначення платного характеру, формування тарифів і цін на адміністративні послуги має бути, згідно з європейською практикою, характер дії суб'єкта, на обслуговування якої спрямована конкретна адміністративна послуга. Якщо конкретна дія суб'єкта створює певні вигоди для суспільства та

відповідає загальносуспільним інтересам, адміністративна послуга, спрямована на обслуговування такої дії, має бути або безкоштовною, або плата за неї має бути встановлена на рівні не вищому від її собівартості. В такому разі система адміністративних послуг перетвориться на ефективний регулятивний механізм для управління поведінкою суб'єктів ринкових відносин, задоволення суспільних інтересів.

Плата за адміністративні послуги має бути визначена:

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

Так, найбільш типовими порушеннями цих вимог є підвищення тарифів за оплату комунальних послуг (вода, газ, електроенергія, оплата за проїзд в засобах транспорту, оформлення юридично значущих актів у нотаріальних конторах та інше).

Розмір плати за адміністративну послугу може бути вищим за собівартість її надання в разі, якщо:

- 1) це пов'язано з підвищеними вимогами особи (наприклад, за терміновість);
- 2) користувачі таких послуг у перспективі отримуватимуть надприбутки, а самі послуги вступають у певний „конфлікт” з інтересами суспільства (наприклад, у разі надання дозволу на діяльність у сфері азартних ігор).

Може бути щонайменше два механізми оплати адміністративних послуг. Якщо розмір плати невисокий, а ймовірність прийняття негативного рішення незначна, то оплата може здійснюватися перед або разом із поданням заяви на отримання адміністративної послуги.

Якщо ж розмір плати за послугу високий, а дискреційні повноваження (можливість розсуду) органу широкі, варто, щоби плату вносили після прийняття позитивного рішення. У таких випадках можна стягувати окремо

плату за витрати на провадження. У наших умовах доцільно, щоб величина цього платежу також визначалася централізовано, у фіксованому розмірі. Хоча адміністративних послуг з таким порядком оплати має бути якнайменше.

Для оплати послуги соціально вразливими категоріями громадян треба використовувати механізми адресної допомоги або компенсацій, але не пільги.

Органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за вироблення політики у сфері надання населенню якісних адміністративних послуг. Їх реалізація залежить від того, наскільки успішно посадові особи органів місцевого самоврядування забезпечуватимуть розробки й ефективне функціонування системи якості надання адміністративних послуг.

При цьому слід враховувати:

- рівень забезпечення якості наданої послуги;
- завдання у сфері якості послуг;
- методи виконання завдань у сфері якості послуг;
- роль персоналу компанії, що відповідає за реалізацію політики у сфері якості послуг;
- клас послуг, що надаються;
- імідж організації, яка надає послуги, та її репутацію.

Реалізація органами місцевого самоврядування політики у сфері якості адміністративних послуг вимагає визначення основної мети, яка включає:

- задоволення споживача відповідно до професійних та етичних норм;
- постійне підвищення якості послуг;
- врахування вимог суспільства і довкілля;
- ефективність надання послуг.

Виходячи з основної мети, органи місцевого самоврядування мають сформулювати сукупність завдань і заходів у сфері якості послуг:

- чітке визначення потреб споживача і необхідних заходів стосовно якості;
- запобіжні і контрольні заходи з метою уникнення незадоволення споживача;

- оптимізація витрат на забезпечення належного рівня надання відповідного класу послуг з точки зору якості;
- постійний аналіз вимог до послуг і досягнутого рівня з метою виявлення резервів підвищення якості послуг;
- випередження негативних впливів на суспільство і довкілля внаслідок діяльності організації, яка надає послуги.

Для виконання завдань у сфері якості надання послуг з боку органів місцевого самоврядування слід створити структуру системи якості, що дасть змогу на всіх етапах надання послуг ефективно управляти якістю адміністративних послуг, оцінювати і підвищувати її рівень.

Слід чітко встановити загальну та персональну відповідальність і визначити повноваження всіх працівників, від діяльності яких залежить якість послуг. Встановлені відповідальність і повноваження мають узгоджуватись із засобами і методами забезпечення якості послуг.

Орган місцевого самоврядування має відповідати за розробку вимог до системи якості послуг, безпосередньо або через призначеного ним працівника. Персонал, на який покладено відповідні обов'язки, робить свій внесок у досягненні якості, але постійне підвищення якості вимагає участі, віддачі та ефективної взаємодії всього персоналу органів місцевого самоврядування, який надає адміністративні послуги.

Орган місцевого самоврядування має передбачити регулярне і незалежне проведення офіційного аналізу системи якості послуги, який дав би змогу визначити, наскільки вона відповідає поставленим вимогам – ефективно виконувати завдання у сфері забезпечення якості. Особливу увагу потрібно звертати на необхідність чи можливість підвищення якості. Аналіз мають проводити відповідні працівники органу місцевого самоврядування, які інформують безпосередньо вище керівництво.

Такий аналіз має містити чітко сформульовані і вичерпні оцінки, які ґрунтуються на всіх джерелах відповідної інформації, у тому числі:

- висновках аналізу рівня наданих адміністративних послуг, тобто даних

про загальну ефективність і результативність процесу надання послуг з точки зору виконання висунутих до послуг вимог і задоволення запитів споживачів;

- висновках внутрішніх перевірок якості надання адміністративних послуг;
- змінах, викликаних новими технологіями, ринковими умовами, що

впливають на якість надання адміністративних послуг.

Узагальнюючи, ми пропонуємо такі підходи для покращення якості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування:

1) 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);

2) мінімізувати перелік (номенклатуру) адміністративних послуг, залишивши в ньому лише ті послуги, які справді є важливими для публічних інтересів. Для цього всі послуги, які надають органи державної влади та місцевого самоврядування і створені ними підприємства, установи та організації, необхідно переглянути (тобто фактично провести функціональне обстеження) і систематизувати за такими 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 їхню відповідальність; в) послуги, які можуть бути скасовані без шкоди для суспільства та держави. Це дозволить зосередити обмежені публічні ресурси на реалізації найважливіших завдань. Діяльність із перегляду обсягу адміністративних послуг має бути систематичною;

3) максимально децентралізувати надання адміністративних послуг. Це наблизить їх до споживачів, що не тільки буде зручно для них, а й сприятиме більш точному визначенню їхніх потреб і сподівань. Це завдання з надання адміністративних послуг доцільно передавати (через відкриті механізми

проведення тендерів, делегування) недержавним інституціям (цей механізм буде дієвим лише в межах демократичної політичної системи, коли громадяни (насамперед як виборці) мають можливість реально впливати на політичні інституції, відповідальні за надання послуг) органам професійного самоврядування тощо. Передача публічних завдань має відбуватися разом із відповідним публічним фінансуванням цієї діяльності. Можливість зміни суб'єкта, який надає адміністративні послуги, на конкурсних засадах створюватиме конкуренцію в боротьбі за право надання адміністративних послуг та змушуватиме покращувати їх якість. Необхідно забезпечити належний контроль за якістю надання адміністративних послуг такими суб'єктами, здійснювати систематичну оцінку діяльності на основі думки споживачів, а також залишити за державою прерогативу ціноутворення в цій сфері. Відповідальність за надання даних послуг має і надалі залишатися за державою чи самоврядуванням;

4) докладно регламентувати процедуру надання адміністративних послуг. Правова визначеність у процедурних питаннях зменшує можливості для зловживань і гарантує правову захищеність приватним особам. За цього процедура надання адміністративних послуг має бути такою, щоб особа подавала заяву та необхідний мінімум документів, а все спілкування здійснювалося всередині влади, тобто щоб збір довідок, погоджень тощо здійснювався всередині органу та між органами, а не покладався на особу. При встановленні процедури надання адміністративної послуги необхідно орієнтуватися на кінцевий результат;

5) створити такі умови, щоби суб'єкти, які надають адміністративні послуги щодо внутрішньої організації діяльності (внутрішнього управління), могли діяти за принципами приватного сектора. Це має поширюватися насамперед на питання добору та управління персоналом, встановлення винагороди за працю. Працівники мають бути зорієнтовані за допомогою системи відповідних стимулів на досягнення результатів, а не на формальне дотримання правил. Необхідно створити умови, за яких оплата праці в

органах, що надають адміністративні послуги, могла б сягати рівня оплати праці спеціалістів відповідної кваліфікації у приватному секторі;

б) виробити стандарти надання адміністративних послуг на основі (з урахуванням) стандартів аналогічних послуг у приватному секторі. Зміни мають охоплювати: впровадження відносин типу „клієнт-підрядник”; концентрацію на результатах, а не на внесках і процесі дії; відповідальність перед клієнтом/споживачем. Надавачі адміністративних послуг повинні керуватись установленими стандартами обслуговування клієнтів/споживачів, вживаючи такі заходи: а) визначення наявних і потенційних клієнтів; б) вивчення потреб клієнта (шляхом опитування) і визначення, яких послуг та якої якості бажає клієнт, а також рівня його задоволення надаваними послугами; в) розроблення посадових (службових) стандартів і критеріїв оцінки роботи з урахуванням цих стандартів; г) обслуговування клієнтів відповідно до найвищих стандартів у приватному секторі; д) забезпечення споживача правом вибору як джерела послуг, так і способів їх отримання; е) забезпечення більшої доступності для клієнтів інформації, послуг та системи оскарження; є) запровадження механізму реагування на скарги клієнтів. Необхідно враховувати думку споживачів послуг (через механізми опитування, консультування тощо) щодо доцільності запровадження нових, якості та оплати існуючих адміністративних послуг;

7) створювати так звані „універсами послуг” („установи для громадян” або „єдині офіси”). Це інтегровані (об’єднані) установи адміністративних органів, які мають своїми перевагами те, що:

- в цій установі особа може отримати всі або майже всі адміністративні послуги, які надаються в даній адміністративно-територіальній одиниці;

- прийом приватних осіб ведеться протягом усього робочого дня і навіть у суботу;

- тут же розташовані відділення банку, й особа може на місці оплатити послуги.

Зважаючи на те, що на рівні районів і міст адміністративні послуги

надають одночасно органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади, необхідно спрямовувати їх зусилля на утворення таких об'єднаних „універсамів послуг”.

Реалізація вказаних підходів до якості надання адміністративних послуг пов'язана із дотриманням вироблених наукою і практикою стандартів.

Під стандартами якості адміністративних послуг слід розуміти мінімальні вимоги щодо надання адміністративної послуги, що їх повинен забезпечити адміністративний орган, а також критерії, за допомогою яких можна оцінити, наскільки споживач адміністративної послуги буде задоволений її наданням. До критеріїв, що характеризують стандарт якості наданої адміністративної послуги слід віднести:

- 1) результативність надання адміністративної послуги;
- 2) простоту і зручність надання адміністративної послуги;
- 3) строковість, оперативність і своєчасність надання адміністративної послуги;
- 4) чуйність і рівність у ставленні до споживачів, яким надаються адміністративні послуги;
- 5) відкритість інформації про надані адміністративні послуги;
- 6) мінімальна (справедлива) вартість наданої адміністративної послуги [97].

Отже, наявність існуючих видів адміністративних послуг і якість їх надання споживачам органами місцевого самоврядування вимагає не лише їх теоретичного осмислення та узагальнення, а й оптимальної та динамічної за своїм змістом і призначенням класифікації, що сприятиме ефективній діяльності вказаних суб'єктів у сфері надання послуг.

Висновки до Розділу 1

1. Обґрунтовано і доведено, що за останні десятиріччя в Україні відбувається кількісна та якісна зміна відносин між органами влади та населенням, причому ці зміни відбуваються як на структурно-функціональному, комунікативному, так, зокрема, і на рівні надання послуг.

Більше того, держава, відходить від командно-директивного стилю управління і перетворюється з „господаря”, на надавача послуг – „служу”. Існує низка причин для такої трансформації, і насамперед це демократизація суспільства загалом, розвиток місцевого самоврядування, курс на європейську інтеграцію, загальносвітова тенденція до глобалізації, становлення громадянського суспільства, зростання інформаційних потоків та, як наслідок, підвищення рівня право- та самосвідомості громадян. Все це є результатом певного тиску на владні інституції, що змушує їх змінити своє функціонування, оскільки принципово змінилося середовище, в якому діє влада.

2. З’ясовано, що суверенний і незалежний статус України сприяє розширенню обсягу свобод громадян, і це вимагає іншого типу функціонування влади щодо своїх громадян. Але, водночас, на шляху до побудови нового типу відносин „громадянин – влада” виникає значне коло нерегульованих відносин, які потребують розробки механізмів їх реалізації та подальшого законодавчого закріплення.

Це викликано тим, що права людини є унікальними за своїм характером, важливістю та обсягом соціально-гуманітарних проблем. Вони визначають статус людини у будь-якому суспільстві і є конструктивним засобом здійснення цивілізованої діяльності людей, задоволення їхніх інтересів та потреб.

3. Обґрунтованою є точка зору про те, що введення у правовий обіг поняття „адміністративні послуги” спрямоване не на запровадження окремого виду адміністративно-правових відносин між державою та людиною, а на перегляд взаємовідносин між державними органами та особами, оскільки за змістом цього поняття визнається принцип верховенства права.

Сенс змін полягає в тому, щоб місце домінуючої в минулому ідеології „панування” держави над людиною посіла протилежна – ідеологія „служіння” держави інтересам людини.

Оскільки впровадження доктрини адміністративних послуг має здійснюватися на єдиних засадах, потребують законодавчого визначення такі складові, як поняття адміністративних послуг, встановлення принципів і процедури їх надання, а також з’ясування ознак поняття адміністративних послуг та співвідношення з іншими суміжними категоріями, що має бути предметом науки адміністративного права.

4. Доведено, зміна форм власності, вдосконалення форм захисту прав і свобод громадян в Україні потребує змістовної переоцінки характеру взаємовідносин між державними органами і приватними (фізичними та юридичними) особами. Надання державними органами різноманітних адміністративних послуг громадянам чи юридичним особам – новий формат оцінки їхніх взаємовідносин. Одна з категорії таких відносин – адміністративні послуги – досі залишається малодослідженою та дискусійною в юридичній науці взагалі та в адміністративному праві, зокрема.

Незалежно від власного бажання кожен громадянин періодично вимушений звертатися до органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування за отриманням паспорта чи оформленням субсидій, за реєстрацію себе як суб’єктів підприємницької діяльності чи для отримання посвідчення водія і з сотнями інших подібних справ. У багатьох сучасних демократичних державах подібну діяльність органів влади прийнято іменувати адміністративними послугами.

5. Обґрунтованою є пропозиція стосовно того, що кожна особа має отримувати якісні з дотриманням належних стандартів послуги як у приватному, так і в публічному секторі. Забезпечення належного рівня якості надання адміністративних послуг потребує здійснення запропонованих нами низки системних заходів.

Впровадження доктрини адміністративних і загалом публічних послуг як

одного з пріоритетних напрямів державної політики сприятиме становленню України як демократичної держави, в якій людина, її права та свободи є найвищою цінністю. При цьому впровадження доктрини адміністративних послуг необхідно здійснювати разом з іншими напрямами адміністративної реформи, зокрема, зі структурно-функціональними змінами в системі органів виконавчої влади тощо. Ефективним кроком для покращення якості надання адміністративних послуг було б виокремлення в системі органів виконавчої влади тих органів або підрозділів, для яких основою, а ще краще єдиною функцією є саме надання адміністративних послуг.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ УКРАЇНИ

2.1. Порядок надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування як інститут публічної влади – це продукт тривалого розвитку людської цивілізації, його витoki сягають від родоплемінного самоврядування аж до державницького періоду. Процес надання послуг населенню набув розвитку вже в античні часи. Так, у Стародавній Греції та Стародавньому Римі, організація місцевого управління отримала своє перше правове оформлення в Законі Юлія Цезаря 45 року до н.е. (*Lex municipalis*) [107, с. 16].

Кожна історична формація розвитку держав і типу їх політичного правління мала органи самоврядування, що були наділені певними повноваженнями. Закріплення цих повноважень в окремих випадках мало революційний чи бунтівний зміст.

Сучасні умови розвитку органів виконавчої влади вимагають гарантій у сфері реалізації прав і свобод громадян, через надання їм існуючого в законодавстві України переліку послуг та порядку їх надання. Щодо спеціально-правового регулювання провадження з надання конкретних адміністративних (управлінських) послуг цілком очевидно, що загальні правила, такі як вимоги до заявників, граничні терміни проваджень, порядок встановлення плати за послуги, відповідальність суб'єктів, мають визначатися виключно законами [108. с. 7, 29].

Відповідно до закону цей порядок ґрунтується на певній послідовності реалізації права споживача на отримання послуги її надання з боку органа

місцевого самоврядування за умови, що:

1) надання послуг з боку виконавчої влади має бути спрямоване на задоволення потреб особи і суспільства. Тому треба визначити перелік відповідних послуг, які потрібні громадянам, а також критерії оцінки якості та ефективності їх надання;

2) соціальні процеси мають регулюватися з боку держави лише у разі, якщо це зумовлено інтересами всього суспільства. Відносини між споживачами та постачальниками товарів і послуг регулюються ринком, окрім тих випадків, коли він не може адекватно задовольнити потреби суспільства;

3) адміністративні послуги мають бути платними тільки у випадку, коли громадянин має вибір – користуватися цією послугою чи ні;

4) адміністративні послуги повинні надаватися, насамперед, на низових рівнях структури органів виконавчої влади, що забезпечить їх наближення до споживачів.

Трансформація територіального устрою і системи органів місцевого самоврядування має передбачати не лише перехід до нового розуміння функцій публічної влади, яка за своїм змістом орієнтується на надання державних і громадських послуг, а й перерозподіл функцій та повноважень між місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на основі: встановлення переліку державних і суспільних послуг, їхньої класифікації, виявлення переліку послуг, що надаються за рахунок бюджетних коштів і на платній основі; розмежування сфер відповідальності щодо надання державних і суспільних послуг місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на регіональному і місцевому рівнях [109, с. 10,15].

Сучасна практика становлення та розвитку місцевого самоврядування в різних державах світу показала, що його природа не може бути визначена однозначно, зокрема, досить важко виділити власне місцеві справи, які б відрізнялися від загальнодержавних. Функції місцевого самоврядування мають як приватний правовий, так і публічний характер. Усе це свідчить про те, що місцеве самоврядування одночасно містить у собі елементи як державного, так

і громадського управління, що відображено в сучасних тлумаченнях з цього питання [110, с. 49].

Недарма нині досить часто лунає теза про те, що адміністративна реформа має забезпечити розробку нової ідеології виконавчої влади, яка б дозволила кардинально змінити як її суть, так і її сприйняття громадянами [111, с. 75]. Про те, що проведення адміністративної реформи передбачає подібну зміну у сфері виконавчої влади, прямо пише І. Коліушко, який зазначає, що адміністративна реформа – це не лише підвищення ефективності виконавчої влади, а передусім переорієнтація її функцій на потреби людини [112, с. 12]. Цю ж тезу в своїх працях аргументує В. Авер'янов, який вказує на необхідність підвищення рівня керованості життєво важливих процесів у суспільстві, забезпечення і захист прав та свобод людини шляхом науково обґрунтованого створення ефективного механізму державного управління [113, с. 40].

У кожній громаді мають бути достатні економічні, соціальні та культурні ресурси для того, щоб надавати певні державні послуги. Подальший розвиток системних концепцій вимагає аналізу існуючої структури розрахунків країни щодо розподілу економічних, соціальних та культурних ресурсів. Діяльність цього механізму базується з урахуванням таких критеріїв:

- раціонального рівня адміністративних видатків на державні послуги;
- легкого доступу людей до державних послуг та організація їх надання з економією часу й ефективним використанням коштів [114, с. 42, 44].

Розвиток органів місцевого самоврядування за часів СРСР був загальмований наявною адміністративно-командною системою господарювання і управління [115, с. 191].

Проголошення України демократичною державою ще не створило належних умов для здійснення реального процесу надання послуг населенню. До перших кроків у цьому напрямі можна віднести те, що у 1997 році Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, що продемонструвало обраний вектор розвитку. У 2005 році була ініційована адміністративно-територіальна реформа в Україні, яка декларувала своєю

основною метою наближення адміністративних (публічних) послуг до кожного окремо взятого громадянина. Опоненти бачили в цій реформі... лише зручніший механізм збирання податків та контролю [116].

Держава, на думку В. Борденюка, вбачає в таких органах не громадську структуру як елемент громадянського суспільства, а відносно відокремлену частину механізму держави [117, с. 424, 427].

Це вимагає від виконавчої влади доведення низьких соціальних стандартів життя громадян України до загально-європейських із подоланням при цьому негативних тенденцій в економіці, у сфері забезпечення правопорядку та створення належної безпеки для кожного конкретного громадянина [118, с. 49].

Серед опитаних нами респондентів, які надають адміністративні послуги, та споживачів, які їх отримують (всього 384 чол.), ставлення таке:

а) задоволені існуючим порядком отримання адміністративних послуг:

- працівники органів місцевого самоврядування – 90 %;
- споживачі адміністративних послуг – 4,8%;

б) незадоволені існуючим порядком отримання адміністративних послуг:

- працівники органів місцевого самоврядування – 8,5 %;
- споживачі адміністративних послуг – 95%.

Забезпечення належного порядку надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування залежить від дотримання та використання таких умов:

- з'ясування наявності не передбачених законами видів адміністративних послуг;

- визначення доцільності поділу адміністративних послуг на платні та безоплатні;

- переформатування обов'язків адміністративних органів щодо збирання довідок чи погодження документів на фізичних та юридичних осіб;

- заборони вимагання від фізичних та юридичних осіб документів, не визначених законодавством або у не передбаченій законодавством формі;

- усунення необґрунтованої плати або необґрунтовано великих розмірів плати за надання окремих видів адміністративних послуг;
- встановлення в адміністративних органах графіку прийому громадян у незручний для них час та дотримання при цьому строків надання окремих послуг;
- усунення обмежень доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг;
- вдосконалення законодавчого регулювання процедурних питань надання адміністративних послуг;
- віднесення до повноважень одного органу здійснення контролю і надання відповідних послуг;
- розробки нових і вдосконалення існуючих стандартів надання адміністративних послуг;
- зміни ставлення посадових осіб органів місцевого самоврядування до споживачів (фізичних та юридичних осіб) як до прохачів, керуючись при цьому нормативними вимогами щодо дотримання процедури надання адміністративних послуг. [39].

Розглянуті умови, що забезпечують порядок надання адміністративних послуг населенню України, залежать до певної міри від умов, які за своїм змістом є політичними, соціальними, правовими, демографічними, етнічними, економічними. Серед опитаних нами посадових осіб органів місцевого самоврядування найбільший відсоток респондентів надали перевагу економічним (6,0%) і правовим (26,8%) умовам дотримання порядку надання адміністративних послуг.

Дотримання вказаних умов, що стоять перед органами державної влади в частині забезпечення адміністративних послуг стане можливим лише завдяки трансформації її регулятивних функцій від дозвільного принципу, що на сьогодні домінує, до роз'яснювального, облікового, аналітичного, інформаційного та консультаційного.

Власне умови становлять суть адміністративних послуг, створення і розподіл яких є пріоритетним напрямом функціонування систем державного

управління в правових суспільствах та необхідною умовою врегулювання різних сфер взаємовідносин індивіда, суспільства і держави шляхом встановлення дотримання відповідного процесу їх реалізації.

В. Долечек визначає порядок надання адміністративних послуг як один із видів процедурних відносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадянами та юридичними особами [119, с. 259].

Досвід інших країн світу щодо забезпечення порядку надання послуг населенню вказує на наявність практики „універсамів послуг”, яка передбачає зосередження представництв багатьох органів в одному приміщенні або створення єдиної приймальні документів, що потім надходять до відповідного адміністративного органу, який приймає рішення.

Ці „універсами” створюють на рівні органів місцевої влади (самоврядування) у великих містах, і їх суть така:

а) в одному місці і приміщенні можна отримати всі (або майже всі) послуги, що надають на цьому адміністративно-територіальному рівні. При цьому таке організаційне утворення не означає, що окремі органи чи їх структурні підрозділи автоматично перестають існувати чи вести прийом громадян у своїх офісах;

б) у такій установі особа може отримати будь-яку адміністративну послугу або, принаймні, подати заяву на її отримання – починаючи від отримання паспорта і закінчуючи призначенням субсидії. Тобто в одному місці можна вирішити одразу декілька проблем;

в) така установа відкрита для прийому громадян протягом усього робочого тижня, а також у суботу;

г) в одному місці набагато легше створити довідково-інформаційний ресурс щодо адміністративних послуг;

д) у цій же установі доцільно відкрити відділення банку чи касу, щоб одразу приймати державне мито чи інші платежі за послуги;

е) така концентрація дозволяє також гнучко вдосконалювати процедуру опрацювання звернень громадян за адміністративними послугами, тобто

вдосконалювати внутрішньо-організаційну діяльність органів влади;

є) один із результатів – органи влади не потерпають від „прийомних днів”;

ж) за такої організації процесуальних відносин між органами влади і їх службовими особами з громадянами усувається безпосередній контакт між ними, що дозволяє зменшити рівень корупції у цій сфері [111, с. 40, 90].

Важливою під час надання послуг є реалізація принципу „єдиного вікна”, який передбачає оптимізацію внутрішньо адміністративних процедур надання адміністративних послуг, за якою залучення громадянина до процесів міжвідомчих погоджень, збирання факультативних довідок та інших супровідних документів має бути мінімальним.

Існуючі на сьогодні електронні послуги є одним із провідних напрямів послуг у світі. Розвиток інформаційних технологій дозволяє зробити спілкування особи з владою максимально комфортним для споживача. При цьому виникають проблеми ідентифікації особи, яка звертається за послугою, та збереження конфіденційності персональної інформації [120].

Застосування позитивного світового досвіду передбачено Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, призначення якої полягає в тому, щоби „прості люди” могли витратити менше свого часу, не менш цінного, ніж час чиновників, на заповнення паперів та оплату чиновницьких послуг, яку розробив КМ України (постанова № 90-р від 15.02.2006 р.) [39].

Існуючий порядок надання адміністративних послуг населенню органами місцевого самоврядування передбачає їх певне процесуальне провадження. Майже будь-яке адміністративно-процесуальне провадження, що здійснюється у межах визначеної компетенції публічною адміністрацією, порушується на підставі звернення громадян. Будь-яка процесуальна діяльність у демократичній державі має базуватися на двох основних завданнях: захист прав та законних інтересів особи й ефективна діяльність адміністрації. Тобто, адміністративно-процесуальна діяльність має здійснюватися просто, швидко і доцільно. Типовим прикладом недосконалості в реалізації цих вимог є те, що в

Україні адміністративні органи розпорошені територіально, що вимагає значних ресурсів приватної особи для відвідування нею різних органів. У більшості органів існують обмежені дні та години прийому громадян, які до того ж не завжди враховують критерій зручності для приватних осіб. Приміром, за дозволом на право розміщення об'єкта роздрібної торгівлі у Галицькому районі м. Львова можна звернутися лише один раз на тиждень – у четвер з 9.15 до 11.00 години. Для того, щоб оплатити послугу, необхідно звернутися в банк, що також не зовсім зручно для особи. Проблемою є недостатність інформації щодо порядку отримання адміністративних послуг. Зрештою, самі органи влади потерпають від прийомних днів.

Окреме застереження можна зробити щодо надання адміністративних послуг у містах із районним поділом. У м. Львові це зумовлено ще й політикою надання більшої свободи державним районним адміністраціям. Саме тому в державних районних адміністраціях м. Львова відсутній єдиний підхід до визначення організаційних структур і розподілу повноважень між ними щодо надання адміністративних послуг споживачам. Відсутній єдиний підхід у встановленні переліку повноважень державних районних адміністрацій, тобто деякі адміністрації надають такі послуги, яких не надають інші. Тому доцільно, щоб не було принципових розбіжностей, адже такі відмінності ведуть до несправедливості, якщо, скажімо в одному районі певне питання вирішується за тиждень, а в іншому – за місяць.

Прийнятий на підставі закону за зверненням конкретної фізичної або юридичної особи адміністративний акт, спрямований на реалізацію її прав і законних інтересів та виконання нею визначених законом обов'язків (отримання дозволу чи ліцензії, сертифіката, посвідчення, інших документів, проведення реєстрації тощо). Дія, якою завершується адміністративне провадження з надання адміністративної послуги, прирівнюється до адміністративного акта.

Серйозною проблемою у наданні адміністративних послуг можна назвати існуючі суперечності їх правового регулювання. І якщо на рівні

централізованого регулювання ще можна розібратися в ієрархії правових джерел, то на рівні їх локального регулювання ситуація особливо складна. Місцеві органи влади часто приймають нові акти, не скасовуючи при цьому попередніх. Це створює труднощі для систематизованого доступу споживачів послуг до більшості нормативних документів, якими керуються посадові особи органів місцевого самоврядування.

Щодо встановлення строків вирішення питань і процедури необхідно зауважити, що, як правило, загальний строк надання послуги є набагато більшим, а процедура складнішою, адже майже завжди треба подавати ще певні довідки чи інші документи. А це вимагає додаткових зусиль, витрат часу і коштів. Та навіть установлені строки для надання деяких послуг є необґрунтовано довгими. Наприклад, для реєстрації об'єднань громадян передбачений аж двомісячний строк.

Самостійні дії окремих підрозділів органів місцевого самоврядування, що пов'язані з наданням адміністративних послуг населенню, навіть позитивні за своїм змістом здебільшого порушують існуючу систему організації надання послуг. На сьогодні очевидними недоліками системи надання адміністративних послуг є:

- а) територіальна розпорошеність органів, що надають послуги;
- б) відсутність достатньої інформації та джерел інформації щодо адміністративних послуг;
- в) здійснення органами влади прийому громадян в окремі дні та визначені години.

Усунення вказаних недоліків значно залежить від оцінки наданої адміністративної послуги її споживачем. Оцінка наданої адміністративної послуги споживачем – це остаточна міра якості послуги. Реакція споживача може бути негайною, а може проявитися через певний час. Часто під час оцінювання споживачем наданої адміністративної послуги він висловлює свою суб'єктивну думку. Споживачі рідко з власної ініціативи повідомляють орган місцевого самоврядування, який надає послуги, про свою оцінку наданої їм

послуги. У разі свого незадоволення послугами споживачі здебільшого припиняють користуватися ними, не повідомляючи про це орган місцевого самоврядування, який надає послуги, тобто не даючи йому змогу виконати відповідні коригувальні дії. Відсутність претензій з боку споживачів може призвести до помилкових висновків.

Орган місцевого самоврядування, який надає адміністративні послуги, повинен практикувати постійне оцінювання і визначення ступеня задоволеності споживача. При такому оцінюванні виявляють як позитивні, так і негативні відгуки та їх імовірний вплив на діяльність органу місцевого самоврядування в майбутньому.

При оцінюванні задоволення споживача основна увага приділяється тому, наскільки короткий опис адміністративної послуги, технічні умови її надання, а також процес надання послуги відповідають потребам споживача. Орган місцевого самоврядування, який надає послуги, часто вважає, що адміністративна послуга, яку він надає, є якісною [29, с. 170].

Отже, умови надання адміністративних послуг споживачам органами місцевого самоврядування безпосередньо впливають на порядок їх надання, а процедура надання та реалізації послуги не завжди є виправданою у просторі та часі, що також вимагає додаткового врегулювання.

2.2 Права споживачів адміністративних послуг серед населення України

На шляху утвердження прав і свобод людини українське суспільство проходить складний шлях, поступово обмежуючи всевладдя держави, поширюючи принцип рівноправності на дедалі більше коло осіб і відносин між ними. Саме боротьба за права людини, за дедалі нові й нові ступені свободи особи є каталізатором масштабних змін у суспільно-політичному житті більшості держав світу, нового осмислення ролі людини в її відносинах з іншими людьми, суспільством і державою [121, с. 29].

Держава гарантує право соціального захисту громадян України, надаючи їм можливість реалізувати свої права через заявну процесуальну форму (прикладом чого може бути оформлення пенсії) та у беззаявній формі (при оформленні забезпечення у разі тимчасової втрати працездатності) [122, с. 19].

Права людини – ціннісний орієнтир, що дозволяє застосовувати поняття „людський вимір” не лише до держави і права, а й до законності, забезпечення правопорядку і загалом до існування демократичного громадянського суспільства. Реалізація права дає можливість кожній людині не лише брати участь в управлінні державою, наприклад, у складі громадських об’єднань, й самовизначатися особисто і суспільно [123, с. 296].

Роки незалежності України започаткували багато змін у житті суспільства і свідомості людей. Реалії сьогодення вказують на численні порушення прав громадян з боку органів державної влади, що викликає справедливі протести населення України. Причини цих негараздів криються в політиці правлячих партій, незадовільному стані економіки, соціальному розшаруванні суспільства та інших внутрішніх і зовнішніх чинниках, які негативно впливають на забезпечення прав громадян України. Громадяни за цих обставин дедалі більше почувають себе не захищеними державою [124, с. 26].

Соціальна підтримка певних прошарків населення спрямована на пом’якшення і подолання таких негативних явищ перехідного періоду, як

матеріальна малозабезпеченість, поглиблення соціальної нерівності й високого рівня безробіття. Державні соціальні виплати стабілізують рівень життя населення, сприяють більш рівномірному розподілу тягара економічних труднощів між різними групами населення [125, с. 82].

Вивчення наукових публікацій з прав людини і громадянина свідчить, що національне законодавство останнім часом приділяє особливу увагу питанням адміністративно-правової охорони суспільних відносин і адміністративно-правовому захисту громадян та організацій. Не є винятком і охорона відносин за участю споживачів [126, с. 29]. У випадках, коли порушуються права і свободи людини і громадянина, важко говорити про наявність чіткої стратегії державного будівництва [127, с. 138].

Негативним прикладом цього є розбалансованість і занепад економіки України, спроби політичних партій та окремих державних діячів посварити між собою громадян, нав'язуючи їм ідеологію, що суперечить інтересам більшості, населення країни. Частиною заходів щодо усунення цих суперечностей є налагодження щорічного письмового інформування зацікавлених осіб про їх суб'єктивні права, а також практика надання матеріальних засобів у більших розмірах без звернення особи з відповідною заявою (про перерахунок пенсії, переведення на інші види соціальної допомоги, забезпечення засобами реабілітації тощо). Це сприятиме ефективнішому забезпеченню реалізації наявних у людей прав [128, с. 21 – 22].

Держава зобов'язана не тільки проголосити обсяг та характер прав і обов'язків особи, а й гарантувати можливість їх реального здійснення. Більше того, держава зобов'язана захищати проголошені нею права і обов'язки від порушень, а у випадках вчинення правопорушення – сприяти швидшому і, за можливості, повному відновленню порушеного права [129, с. 58].

Проблема захисту державою прав громадян не є новою. Вона існує в будь-якій державі за будь-якої соціально-економічної формації. Вирішення цієї проблеми залежить від багатьох чинників, що пов'язані з діяльністю держави, її органів влади та умов, за яких розвивається суспільство.

Насамперед це стосується статусу особи і громадянина.

Основною проблемою статусу особи в Україні є не його зміст, оскільки загалом він відповідає міжнародним правовим стандартам, а відсутність практики, що базується на відповідному розумінні правового статусу, забезпеченні точного і беззаперечного виконання правових норм, створення механізму прямої дії нормативних положень основного закону держави [130, с. 157].

Статус особи і громадянина – це сукупність їхніх прав, свобод і обов'язків, встановлених чи визнаних державою. Як і будь-який інший конституційний інститут, інститут прав, свобод і обов'язків людини та громадянина побудований на певних засадах, у його основу законодавець поклав відповідні принципи. Серед них, насамперед, виділяють принцип рівності. Він полягає у тому, що всі рівні перед законом; всі люди вільні й рівні у своїй гідності та правах тощо.

Опитані нами посадові особи органів місцевого самоврядування, які надають адміністративні послуги, та споживачів, які їх отримують, по-своєму визначили найбільш важливі правові принципи.

Зокрема, серед опитаних посадових осіб органів місцевого самоврядування на необхідності дотримання принципу законності при наданні послуг споживачам наголошують 54,8%. Серед споживачів адміністративних послуг цей показник становить 35,4%. Загальне бажання дотримуватися принципу законності при наданні та отриманні адміністративних послуг серед посадових осіб органів місцевого самоврядування та споживачів указаних послуг проявили 39,5%.

Одночасно споживачі адміністративних послуг цілком справедливо зауважують на необхідності дотримання посадовими особами органів місцевого самоврядування під час надання цих послуг принципів справедливості (32,4%), об'єктивності (17,4%) та індивідуального підходу (15,3%) (Таблиця 2.3.)

Таблиця 2.3.

Принципи, яким надають перевагу суб'єкти адміністративних послуг

№ п/п	Найменування принципу	Суб'єкти, які надають адміністративні послуги (опитано 82 особи)	Споживачі послуг (опитано 302 особи)	Разом (опитано – 384 особи)
1	Законність	45 (54,8%)	107 (35,4%)	152 (39,5%)
2	Справедливість	8 (9,7%)	98 (32,4%)	106 (27,6%)
3	Об'єктивність	6 (7,3%)	61 (20,1)	67 (17,4%)
4	Індивідуальний підхід	23 (28,0%)	36 (11,9%)	59 (15,3%)
	Разом	82 (100%)	302 (100%)	384 (100%)

Існує декілька визначень поняття адміністративно-правового статусу громадянина. Загальноприйнято, що адміністративно-правовий статус громадянина України – це встановлені законом й іншими правовими актами сукупність прав і обов'язків громадянина, що гарантують його участь в управлінні державними справами і задоволення публічних та особистих інтересів через діяльність державної влади й органів місцевого самоврядування. Дещо інше трактування запропонувала М. Бояринцева, яка вважає, що адміністративно-правовий статус громадянина становлять права, свободи, охоронювані законом інтереси і обов'язки особи та гарантування державно-правового захисту (охорони) цих елементів у сфері адміністративних правовідносин, що опосередковує усі види зв'язків між державою та громадянином [131, с. 25].

Наведені точки зору свідчать про широке тлумачення і пояснення змісту адміністративно-правового статусу громадянина. У даному випадку він відображає існуючий комплекс адміністративно-правових засобів, через які виражається ставлення держави до громадян.

Правовий статус у вузькому розумінні – це сукупність юридичних якостей, якими держава наділяє громадянина. Це права, свободи та обов'язки. Ставлення держави до громадян у сфері адміністративного права відображається також через інші юридичні категорії, наприклад, категорії правових гарантій прав, свобод та обов'язків громадян. Узагальнюючи, слід

вказати, що законодавче закріплення становища громадянина в суспільстві, опосередковує усі види зв'язків і відношень між ним та державою і свідчить про реальну наявність правового статусу громадянина, який дозволяє йому отримувати й реалізовувати надані державою послуги.

Реалізація прав споживачів адміністративних послуг залежить від притаманних їм соціально-юридичних властивостей. До них слід віднести правоздатність і дієздатність споживача адміністративних послуг.

Правоздатність споживача адміністративних послуг – це здатність особи мати права і обов'язки. Вона настає з моменту народження особи і припиняється за фактом смерті. В науці адміністративного права розрізняють загальну, галузеву і спеціальну правоздатність. Загальна правоздатність споживача адміністративних послуг – це принципова його можливість мати права і обов'язки, що передбачені чинним національним законодавством, хоча фактичне володіння ними може бути можливим лише за певних обставин. Галузева правоздатність споживача адміністративних послуг – це можливість особи мати права та обов'язки в конкретній галузі права (сімейного, трудового, виборчого). Спеціальна правоздатність споживача адміністративних послуг (фахова, посадова) поєднує в собі фахові знання, досвід, посадові повноваження, необхідні для реалізації наданого особі права.

Правоздатність організацій, юридичних осіб щодо надання та отримання адміністративних послуг також належить до спеціальної. Вона визначається метою і завданнями їхньої діяльності, що зафіксовані у відповідних статутах і положеннях, виникає в момент утворення тієї чи іншої організації і припиняється разом з її ліквідацією.

Дієздатність – це здатність особи своїми діями набувати і здійснювати суб'єктивні права і юридичні обов'язки. Вона передбачає угодоздатність (здатність особи укладати угоди) і деліктоздатність (здатність особи нести юридичну відповідальність за вчинене правопорушення). Дієздатність залежить від віку і психологічного стану особи, тоді як правоздатність не залежить від вказаних обставин. Причому в різних галузях права цей вік

різний. Наприклад, в адміністративному праві – 16 років, у конституційному – 18 років та інше [132, с. 275].

Дієздатність органів (посадових осіб) органів місцевого самоврядування вказує на існуючу в них можливість надавати адміністративні послуги, згідно з чинним національним законодавством. Дієздатність споживачів адміністративних послуг залежить від віку, фізичного і психологічного стану особи, а також обмежень, передбачених законодавством. Наприклад, наявність у особи кредитної заборгованості, перебування у місцях позбавлення волі та інше.

Права людини тісно пов'язані із їх забезпеченням і захистом. Лінгвістичне значення слова „захищати” означає: „обороняти, охороняти кого-небудь, що-небудь від нападу, замаху”; „пильно стежити за недоторканністю кого-небудь, чого-небудь”; „боронити, обстоювати погляди, права, інтереси, честь кого-небудь” [133, с. 443].

Слід зазначити, що споживачі відповідно до ст. 4 Закону України „Про захист прав споживачів” мають право на:

- 1) захист своїх прав державою;
- 2) належну якість продукції та обслуговування;
- 3) безпеку продукції;
- 4) отримання достовірної інформації про послуги;
- 5) відшкодування шкоди (збитків), завданих під час надання та реалізації послуги;
- 6) звернення до суду та інших уповноважених органів державної влади за захистом порушених прав;
- 7) об'єднання в громадські організації споживачів [134].

Більш конкретизованими є права споживачів житлово-комунальних послуг. Так, ст. 20 Закону України „Про житлово-комунальні послуги”, передбачає право споживача:

- 1) одержувати вчасно та відповідної якості житлово-комунальні послуги;
- 2) одержувати в установленому законодавством порядку інформацію про перелік житлово-комунальних послуг;

- 3) на відшкодування збитків, завданих споживачеві послуг;
- 4) на усунення протягом строку, встановленого договором або законодавством, виявлених недоліків у наданні житлово-комунальних послуг;
- 5) на зменшення розміру плати за надані послуги в разі їх ненадання або надання не в повному обсязі;
- 6) на несплату вартості наданих житлово-комунальних послуг за період відсутності споживача;
- 7) отримувати від виконавця компенсацію в розмірі, визначеному договором, рішенням суду;
- 8) на перевірку кількості та якості житлово-комунальних послуг [80].

С. Алексєєв під захистом розуміє державно-примусову діяльність, спрямовану на здійснення „відновлювальних” завдань – на відновлення порушеного права, забезпечення виконання юридичного обов’язку [135, с. 180]. На думку М. Бару, поняття „захист” містить не лише сукупність прав і обов’язків, якими особу наділяють чинні правові норми, а й фактичне здійснення цих прав на підставі гарантій, що закріплені в законі [136, с. 26].

У теорії права терміни „забезпечення” і „захист” пов’язані із правами людини. На думку професора П. Рабіновича, забезпечення прав і свобод людини залежить від: 1) сприяння реалізації прав і свобод (шляхом позитивного впливу на формування їх загальносоціальних гарантій); 2) охорони прав і свобод людини (шляхом вжиття заходів, зокрема юридичних, для попередження, профілактики правопорушень прав і свобод); 3) захисту прав і свобод людини (відновлення порушеного правомірного стану, притягнення порушників до юридичної відповідальності). Отже, поняття „захист прав людини” охоплює лише діяльність щодо вчинених правопорушень і є вузьчим за своїм змістом ніж „забезпечення” [137, с. 9].

Ми підтримуємо точку зору професора П. Рабіновича в тому, що в ній висвітлено ширше бачення змісту понять „забезпечення” і „захист”, спрямованих на захист прав і свободи людини і громадянина. Вказана сукупність дозволяє зробити умовний поділ прав отримувачів

адміністративних послуг за такими ознаками:

- за участю у державному управлінні та соціально-політичній активності: правом на державну службу, внесення пропозицій, одержання необхідної інформації та документів у встановленій формі, проведення зборів, мітингів, демонстрацій, створення громадських об'єднань чи входження в них та інше;

- на одержання допомоги від відповідних компетентних організацій: медичної, санітарно-епідеміологічної, безкоштовного користування благами (бібліотеками, парками і т. ін.), користування транспортом, одержання оплатних та інших послуг;

- за правом захисту: в адміністративному порядку (адміністративна скарга, адміністративно-юрисдикційне провадження), судовому порядку (скарга, позов), особисто громадянином (необхідна оборона).

Права отримувачів адміністративних послуг можна поділити:

- за змістом їх реалізації (конституційні, нормативно-правові, відомчі);
- за оскарженням порушеного права (судові, відомчі, громадські);

Класифікувати адміністративні послуги, що надають споживачам органи місцевого самоврядування, можна за такими ознаками:

- 1) за об'єктом надання адміністративних послуг, а також з урахуванням сфери реалізації; (соціальні; економічні; політичні; культурні; індивідуальні; колективні);
- 2) за предметом надання:
 - соціальні;
 - економічні;
- 3) за суб'єктом реалізації адміністративних послуг (залежно від обсягу повноважень та ієрархії підпорядкування):
 - органи законодавчої влади (центральні й регіональні);
 - органи виконавчої влади (центральні й місцеві);
- 4) за територіальною ознакою наданих адміністративних послуг:
 - зовнішні (за межами країни);
 - внутрішні (до них належать соціальні, матеріальні, інтелектуальні).

5) за обсягом наданих адміністративних послуг:

- стандартні;
- нестандартні;

6) за природою правових підстав – ті, що сприяють:

- виникненню адміністративно-правових відносин у сфері послуг;
- розвитку адміністративно-правових відносин у сфері послуг;
- припиненню адміністративно-правових відносин у сфері послуг.

7) за юридичною силою і наслідками – ті, що надають:

- вищі органи влади і управління;
- органи місцевого самоврядування;

8) за тривалістю:

- постійні;
- короткотривалі;
- одноразові.

У ст. 85 Конституції України та Законі України „Про звернення громадян” у частині, що стосується діяльності Уповноваженого з прав людини, передбачено, що протягом першого кварталу кожного року Уповноважений представляє Верховній Раді України доповідь про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об’єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та їх посадовими особами і службовими особами, які своїми діями (бездіяльністю) порушували права і свободи людини і громадянина, та про виявлені недоліки в законодавстві щодо захисту прав і свобод людини і громадянина [138, с. 464].

Одночасно з утвердженням прав і свобод громадян важливе значення має реалізація зазначеного права, його механізм та належне його застосування посадовими і службовими особами. Громадяни мають право звернутися для реалізації права на соціальний захист до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та їх посадових осіб тощо

відповідно до їхньої компетенції. При здійсненні права на соціальні захист між громадянином, з одного боку, і переліченими органами, установами, організаціями, підприємствами та їх посадовими особами – з іншого, виникають адміністративно-правові відносини, що мають імперативний характер [139].

З точки зору реалізації прав громадян на отримання адміністративних послуг можна виділити абсолютні (безумовні) та відносні права. Абсолютними вважаються права на отримання адміністративних послуг, реалізація яких залежить лише від волевиявлення громадян. Права, реалізація яких залежить не тільки від волевиявлення громадян, а також від наявності фактичних можливостей для їх здійснення в даний час, належать до відносних. Відносними правами щодо отримання адміністративних послуг слід вважати права, для реалізації яких орган виконавчої влади має прийняти акт (рішення про призначення пенсії, допомоги). Реалізація волевиявлення громадянина має бути зафіксована у формі письмового звернення до компетентного органу, яке обов'язково має бути розглянуте. Це означає, що значна частина суб'єктивних прав громадян реалізується в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності різних органів (посадових осіб) [140, с. 42].

Одним із різновидів соціального захисту, на думку Б. Стичинського є „надання державної допомоги, пілг та інших видів соціальної підтримки малозабезпеченим громадянам та сім'ям, що виховують дітей; матеріальне забезпечення у разі досягнення пенсійного віку, тимчасової чи постійної втрати працездатності, втрати годувальника тощо” [141, с. 18].

У нашій країні мова повинна йти про трансформацію суспільних відносин на базі чинної Конституції України, що закріпила ідею людини як найвищої соціальної цінності, про якісне перетворення „успадкованої” від колишнього СРСР, зокрема, існуючої державності, в тому числі правової системи, всіх її складових і їхніх взаємозв'язків: правової культури і свідомості, ідеології, державної правової політики, юридичної практики загалом тощо [142, с. 496].

Громадяни як споживачі зацікавлені у таких атрибутах послуг як якість,

доступність, вартість, придатність, безпечність тощо. Громадяни як платники податків бажають брати участь у розробці і запровадженні політики. Складовою реформування організацій, що надають послуги у державному секторі, є більше врахування інтересів громадян [143, с. 12].

Як свідчить опитування респондентів, найбільше хвилюють споживачів адміністративних послуг економічні негаразди в Україні (52,3%), соціальні умови, які призвели до розшарування суспільства на бідних і багатих (16,8%), а також політична нестабільність у державі (14,9%).

Органи місцевого самоврядування, які надають адміністративні послуги, до умов, що найбільш суттєво впливають на обсяг і якість наданих послуг, відносять економічні (45,1%), соціальні (25,6%) та інші.

Актуальними є потреби населення в якісних житлових умовах, транспортних засобах, освіті, охороні здоров'я, сприятливому навколишньому середовищі, підтримці та захисті найбільш уразливих верств населення [144, с. 147].

Вказане свідчить, що наявність політичної злагоди, економічна стабільність сприятимуть зростанню кількісних і якісних показників щодо надання адміністративних послуг населенню та реальному захисту його конституційних прав і свобод. Політична нестабільність, наявні соціальні та економічні негаразди в українському суспільстві суттєво впливають не лише на обсяг, але й на якість наданих адміністративних послуг населенню органами місцевого самоврядування. Україна, як і інші країни світу, має специфічні моделі захисту прав і свобод людини та громадянина державними органами, серед яких не останню роль відіграють органи конституційної юрисдикції [145, с. 28].

Фізичні особи (громадяни України, особи без громадянства, іноземці), згідно зі ст. 150 Конституції України та п. 4 ст. 13 Закону „Про Конституційний Суд України”, мають право ініціювати розгляд окремих питань у Конституційному Суді. Йдеться про офіційне тлумачення Конституції та законів України – це найширші повноваження органу конституційної юрисдикції, оскільки стосуються всього масиву чинних

нормативно-правових актів держави. Такий механізм, особливо в умовах своєрідного розуміння своїх прав з боку окремих категорій громадян, як зауважують вчені-конституціоналісти, є необхідним [146, с. 257].

Однак практичні складності при реалізації прав громадян у взаєминах з органами влади пов'язані не лише із проблемами законодавчого регулювання адміністративних і адміністративно-процесуальних відносин. Права громадян в адміністративно-правовій сфері мають бути не тільки закріплені у відповідних законодавчих актах, а й забезпечуватися відповідною інформаційною підтримкою. В наш час спостерігається не просто незнання громадянами своїх прав, а й небажання органів виконавчої влади інформувати громадян про шляхи й можливості реалізації прав, наданих їм правом і законом. Цьому, на жаль, сприяє закритість органів виконавчої влади і відсутність відомостей про їхню діяльність, відсутність процесуального механізму реалізації прав громадян на одержання необхідної інформації, відсутність належної процедури розгляду звернень громадян до органів виконавчої влади. Такі тенденції призводять до додаткових труднощів у процесі використання суб'єктами своїх прав. Бажано було б налагодити систему інформування, що мала би комплексний характер і була б гарантовано доступною для громадян [147, с. 38].

Інформаційне забезпечення щодо надання окремих видів адміністративних послуг органами місцевого самоврядування має здебільшого дозвільний і реєстраційний характер. Крім інформованості споживачів про існуючі види адміністративних послуг, важливою умовою є їх гарантування як щодо отримання, так і реалізації.

Суттю гарантій права на соціальний захист є умови, що створює держава для реалізації права на соціальний захист. Його змістом є заходи, які застосовує держава для забезпечення цього права. Формою гарантій права на соціальний захист є передбачені Конституцією та законами України пенсії та інші види соціальних виплат і допомог, що є основним джерелом існування і забезпечують рівень життя не нижче від встановленого прожиткового

мінімуму [148, с. 8–9].

Насамперед слід визначитися зі значенням поняття „гарантія”, що у перекладі з французької (*garantie*) означає забезпечення, запоруку. Державні гарантії – це встановлені законом засоби забезпечення, дотримання, виконання, застосування і використання конституційних та інших норм права органами державної влади, місцевого самоврядування, іншими посадовими особами [149, с. 732]. Поняття гарантій базується на основних конституційних принципах: гуманізмі, справедливості, верховенстві права, законності, рівноправності та ін.

Створення гарантій – це обов’язок держави щодо особи й суспільства загалом. Державні органи мають забезпечувати й охороняти права і свободи громадян, вступати у взаємовідносини з громадянами стосовно безпосередньої реалізації цих прав. Під гарантіями розуміють умови та засоби, що забезпечують фактичну реалізацію і всебічну охорону прав громадян. Найбільш правильним є визначення гарантій як сукупності (системи) умов або засобів, що сприяють реалізації кожною людиною і громадянином прав, свобод, охоронюваних законом інтересів та обов’язків. Гарантійні зобов’язання передбачені у ст. 7 Закону України „Про захист прав споживачів України”. Основною їх вимогою, що передбачена у ст.ст. 7 і 25, є забезпечення належної якості надання послуг у визначені терміни [134].

Згідно зі ст. 55 Конституції України, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Закон (ст. 75) передбачає, що органи та посадові особи місцевого самоврядування відповідальні перед територіальними громадами. Вони повинні не менше як 2 рази на рік інформувати населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету та інших питань місцевого значення [150, с. 59].

На сучасному етапі становлення конституційних принципів місцевого самоврядування України слід чітко визначитися з державними гарантіями їх

реального здійснення [151, с. 15].

Широкими повноваженнями щодо захисту прав і свобод людини наділена прокуратура України при виконанні функцій нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері захисту прав людини. Діяльність органів прокуратури щодо вирішення заяв і звернень громадян, перевірки сигналів преси та інших засобів масової інформації про порушення законності забезпечує своєчасний і кваліфікований розгляд кожного звернення, всебічну перевірку дозволів заявника і прийняття на місці правильного рішення, поновлення порушених прав і законних інтересів громадян, притягнення до відповідальності винних осіб [152, с. 5].

Так, право на звернення зі скаргою до суду на підставі ст. 55 Конституції та ст. 248¹ Цивільно-процесуального Кодексу мають лише фізичні особи, які вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю органу місцевого самоврядування чи його посадових осіб під час здійснення ними управлінських функцій порушено їхні права або свободи [150, с. 58].

Вироблення послуг закономірно безпосередньо пов'язане з тими, хто їх виробляє. Закон України „Про внесення змін до Закону України „Про захист прав споживачів” від 1 грудня 2005 р. визначає виробника як суб'єкта господарювання, який виробляє товар або заявляє про себе як про виробника товару на замовлення, що передається зі супровідними документами споживачеві. Отримання послуг є доконаним актом, що формується за потребою, межі якої визначають ті, хто замовляє вироблення і користуватиметься послугами. Цей аспект може бути свідченням того, що взаємовідносини у сфері надання адміністративних послуг виходять із взаємовідносин у державному управлінні, але необхідно встановити, наскільки зберігається владна субординація чи рівень несубординаційності в системі „суб'єкти адміністративних послуг – об'єкт адміністративних послуг” [153, с. 11].

Завдання забезпечення ефективного захисту споживачів можуть бути вирішені, по-перше, шляхом забезпечення випуску і надходження в торговельну мережу високоякісної продукції, якісного виконання робіт і

надання послуг, завдяки чому споживачі не стикатимуться з порушенням своїх прав і, як наслідок, не матимуть потреби в їхньому захисті (господарсько-правові норми); по-друге, шляхом регламентації порядку здійснення діяльності суб'єктів господарювання сфери торгівлі і послуг, спрямованої на забезпечення прав споживачів (господарсько-правові норми). При цьому варто враховувати, що у взаєминах за участю споживачів важливим чинником є наявність соціально значущого результату – задоволення потреб громадян [154, с. 21].

Важливе місце в системі юридичних гарантій місцевого самоврядування займають судові гарантії. Гарантії реалізації принципу судового захисту прав місцевого самоврядування закріплені у ст. 145 Конституції України й у ст. 4 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” та деталізовані у ч. 4 ст. 71 вказаного Закону, де передбачено право звернення до суду органів і посадових осіб самоврядування щодо визнання незаконними актів органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів і посадових осіб самоврядування [155, с. 192].

Конституційне закріплення права судового контролю у сфері діяльності державної влади викликає помітне зростання кількості звернень громадян до суду за захистом прав і свобод. Громадяни, маючи досвід спілкування з адміністративними органами, переконалися в тому, що надійно захистити свої права й законні інтереси від правового свавілля цих органів, їх посадових і службових осіб вони можуть саме у судовому порядку [156, с. 51].

Ст. 40 Конституції України встановлює право кожного громадянина і колективів на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. Вона зобов'язує органи державної влади, органи місцевого самоврядування та службових осіб цих органів у встановлений законом строк їх розглянути і дати обґрунтовану відповідь.

Залежно від змісту звернення поділяються на: пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) та скарги. При цьому оскаржені можуть бути тільки

рішення або дії (бездіяльність) чотирьох видів:

- а) внаслідок яких порушено права, законні інтереси, свободи громадян;
- б) створено перешкоди для реалізації громадянином його прав, законних інтересів, свобод;
- в) незаконно покладено на громадянина будь-які обов'язки;
- г) громадянина незаконно притягнуто до відповідальності [157, с. 142].

Питання практичної реалізації цього права регулює Закон України „Про звернення громадян”. Водночас цей Закон України не відповідає сучасному рівневі розвитку інформаційних технологій, тому з метою його вдосконалення Міністерство юстиції України розробило проект Закону України „Про внесення змін до Закону України „Про звернення громадян”. Метою цього законопроекту є запровадження можливості реалізації громадянами права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності шляхом подання звернень з використанням мережі Інтернет. Нині цей законопроект внесений на розгляд Верховної Ради України (реєстр. № 3064 від 21 серпня 2008 р.) [158, с. 193].

При розгляді звернень громадян, згідно з чинним законодавством, передбачена безоплатна правова допомога, яка надається лише адвокатами і гарантується громадянам у кримінальному судочинстві та в інших передбачених законодавством випадках. Проте, як свідчить аналіз Уповноваженого з прав людини, значна кількість малозабезпечених громадян потребує надання безоплатної правової допомоги у цивільних справах і справах про адміністративні правопорушення, а також під час отримання юридичних консультацій та складання проектів правових документів.

Це викликано тим, що близько третини працюючих поки що отримують заробітну плату, нижчу за прожитковий мінімум. Для цих людей, а також для пенсіонерів досить проблематично оплатити навіть державне мито відповідно до Декрету КМ України від 21 січня 1993 р. №7–93 „Про державне мито”, а тим більше, – оплатити інші судові витрати і кваліфіковану правову допомогу

в судовому захисті [159].

При цьому, заслуговує на увагу освітній рівень громадян, які реалізують своє право на послуги (Таблиця 2.4.).

Таблиця 2.4.

Освітній рівень суб'єктів адміністративних послуг

Регіони, де проводилося анкетування	Отримана освіта		
	магістри (кількість, в %)	бакалаври (кількість, в %)	середня-загальна (кількість, в %)
а) посадові особи органів місцевого самоврядування			
м. Львів	7 (29,1%)	21 (38,8%)	-
м. Хмельницький	1 (4,1%)	3 (5,5%)	-
м. Дніпропетровськ	5 (20,8%)	12 (22,2%)	2 (50,0%)
м. Одеса	8 (33,3%)	11 (20,3%)	2 (50,0%)
м. Тернопіль	1 (4,1%)	2 (3,7%)	-
м. Чернівці	2 (8,3%)	5 (9,2%)	-
Разом:	24 (29,2%)	54 (65,8%)	4 (4,8%)
б) отримувачі адміністративних послуг			
м. Львів	2 (1,9%)	32 (31,3%)	68 (66,6%)
м. Хмельницький	1 (2,7%)	7 (18,9%)	29 (78,3%)
м. Дніпропетровськ	3 (7,8%)	13 (34,2%)	22 (57,8%)
м. Одеса	5 (11,9%)	17 (40,4%)	20 (47,6%)
м. Тернопіль	2 (5,1%)	12 (30,7%)	25 (64,1%)
м. Чернівці	1 (2,2%)	19 (43,1%)	24 (54,5%)
Разом:	14 (4,6)	100(33,1%)	188(62,2%)

Серед опитаних посадових осіб органів місцевого самоврядування, які надають адміністративні послуги споживачам, кількість магістрів становить 29,2%, бакалаврів – 65,8%, загальну середню освіту мають 4,8%. Це свідчить, що майже 95% посадових осіб органів місцевого самоврядування спроможні надавати адміністративні послуги на достатньо якісному рівні. Хоча їхня інформованість про існуючі види послуг, як свідчать результати опитування, є ще недостатньою.

Серед отримувачів адміністративних послуг освітній рівень є дещо іншим навіть за регіональними ознаками. Так, загальний відсоток магістрів серед опитаних нами отримувачів адміністративних послуг становить лише 4,6%, бакалаврів – 33,1%, осіб із загальною середньою освітою – 62,2%.

Слід зазначити, що опитані нами отримувачі адміністративних послуг мають здебільшого освіту на рівні бакалавра від 18,9% (м. Хмельницький) до 43,1 (м. Чернівці). Це, на наш погляд, є позитивним чинником, що сприяє більшій інформованості населення про існуючі види адміністративних послуг і можливість їх отримання.

За віком серед опитаних нами посадових осіб органів місцевого самоврядування освітній рівень магістра мають 47,5% респондентів віком до 30 років. Відсоток жінок при цьому досягає 78,0%. Серед отримувачів адміністративних послуг найбільш активними є категорії населення віком до 30 років (43,7%) та до 50 років (35,7%). Відсоток осіб жіночої статі при цьому становить 51,9%.

Існуюча система суб'єктів, що уповноважені здійснювати такий захист, є недостатньо ефективною і громіздкою. Доповненням до цього є не завжди достатній професійний рівень посадових осіб, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення [160, с. 5]. Це змушує населення України звертатися за правовою допомогою до недержавних організацій в Україні, які мають значний потенціал впливу на розбудову демократичних інституцій, зміни на місцевому рівні, застосування інноваційних ідей і підходів до вирішення спільних соціальних проблем [161].

Через звернення громадян реалізується один із конституційних принципів – участі громадян в управлінні державними та громадськими справами. Звернення є також важливою формою контролю за законністю діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, забезпечення прав і свобод громадян [162, с. 50].

Слід погодитися з думкою В. Авер'янова про те, що виконання органами виконавчої влади (це однаково стосується і органів місцевого самоврядування) значної частини обов'язків перед приватними особами пов'язане з такою поки що нетрадиційною для вітчизняного досвіду функцією держави, як надання адміністративних (управлінських) послуг. А самі послуги визначені „як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації

прав і свобод громадян – зокрема, реєстрація, ліцензування, сертифікація та інше” [163, с. 29].

Отже, право громадян на отримання адміністративних послуг від держави має бути не лише задекларованим, а й гарантованим і забезпеченим згідно з чинним законодавством. Такий підхід можливий лише за умови якісної реалізації конституційних прав і свобод громадян України органами державної влади і управління.

2.3. Повноваження суб'єктів органів місцевого самоврядування, що надають адміністративні послуги населенню

Конституційна система народовладдя, передбачає безпосереднє здійснення влади народом та здійснення влади через органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Водночас місцеве самоврядування є окремою формою народовладдя, наділеною певними особливостями [164, с. 179]. До цих особливостей слід віднести і надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг населенню.

За часів СРСР органи виконавчої влади слугували інструментом організаційно-розпорядчого впливу на фізичних осіб. Так, паспортно-візова служба уповноважувалася державою на виконання односторонніх візово-розпорядчих дій, спрямованих на забезпечення паспортно-візового режиму в державі. Введений у 1932 р. та скасований тільки у 2001 р. рішенням Конституційного Суду України інститут прописки мав адміністративно-дозвільний характер і передбачав цілу низку обмежень для реалізації громадянами права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання (перебування). Сьогодні ж фізичні та юридичні особи з об'єкта спрямування владно-розпорядчого впливу й адміністративного примусу з боку державних органів набувають статусу суб'єктів, перед якими державна виконавча влада несе відповідальність за свою діяльність [165, с. 111].

Сьогодні особливої гостроти набуває проблема вдосконалення існуючої системи конституційних гарантій прав і свобод людини в Україні. Її вирішення передбачає вдосконалення існуючих юридичних механізмів закріплення та реалізації конституційних прав і свобод людини в процесі системного оновлення Основного Закону. Зволікання з вирішенням цієї проблеми ставить під сумнів ефективність функціонування Української держави та становить загрозу її національній безпеці й обороні [166, с. 182].

Існуюча на сьогодні система публічної адміністрації характеризується високим ступенем централізації і неспроможна якісно забезпечити ні

людський та соціально-економічний розвиток територій – середовища життєдіяльності людини, ні якісний рівень надаваних цією адміністрацією адміністративних послуг, що відповідало б європейським стандартам, а правове середовище культивує патерналізм (як державний, так і муніципальний). Ця система не тільки не є механізмом вирішення проблем, а сама вже стала проблемою.

Так, на сьогодні ми маємо побудовану за територіальною ознакою систему спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері захисту прав та інтересів споживачів, які мають права щодо здійснення контролю і перевірок, тимчасового припинення та заборони діяльності, а також адміністративного провадження, пов'язаного з порушенням прав споживачів [134]. Фактично, аналогічними є повноваження центрального органу виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства, що перераховуються у ст. 5 Закону України „Про житлово-комунальні послуги” [80]. Ситуація, що склалася, призводить до того, що ми дедалі більше відстаємо від розвинених держав світу в соціально-економічному розвитку та рівні якості життя. Причинами неефективності функціонування системи публічної адміністрації, на наш погляд, є:

- недостатньо оптимальне формування окремих підсистем органів виконавчої влади на центральному рівні;
- нераціональна в окремих випадках організація діяльності окремих елементів і підсистем органів місцевого самоврядування;
- занадто узагальнений у більшості випадках перелік завдань системи публічної адміністрації та її складових структурних підрозділів.
- відсутність конкретизації відповідальності кожного елемента системи та працівників публічної служби за неналежну реалізацію компетенції у наданні адміністративних послуг населенню.

Зрозуміло, що перелічено ще не всі причини, але й ці визначають напрями вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування. Позаяк кількість надаваних органами місцевого самоврядування адміністративних і громадських

послуг із часом зростає, зростають вимоги до їх якості, з'являються альтернативні джерела громадських послуг, тому від органів місцевого самоврядування вимагається не лише відкритість, прогнозування, врахування змісту зовнішнього середовища, забезпечення зворотнього зв'язку з отримувачами послуг, а й пошук нових методів і форм, пов'язаних із реалізацією прав та виконанням обов'язків посадовими особами цих органів [167, с. 78].

Загальні повноваження органів місцевого самоврядування щодо захисту прав споживачів спрямовані, відповідно до ст. 28 Закону України „Про захист прав споживачів України”, на:

- 1) розгляд звернень споживачів та їх консультацію щодо захисту своїх прав;
- 2) аналіз різноманітних договорів, що укладаються між споживачами та виконавцями послуг з метою з'ясування та встановлення обмежень прав споживачів;
- 3) інформування відповідних органів, що здійснюють контроль та нагляд за якістю і безпекою продукції, яку виробляє (створює) виконавець;
- 4) припинення реалізації продукції, яка не має відповідних сертифікатів та інших документів, що свідчать про її якість і безпеку для споживачів;
- 5) анулювання дозволів на виготовлення та виробництво, а також наданих послуг неналежної та небезпечної для використання якості;
- 6) надання до суду позовів щодо захисту прав споживачів.

До сфери компетенції органів місцевого самоврядування належать питання, які так чи інакше пов'язані з наданням адміністративних послуг споживачам (юридичним і фізичним особам), що стосуються:

- місцевих фінансів;
- економічного розвитку населених пунктів;
- управління об'єктами комунальної власності;
- комунального землекористування і використання місцевих природних ресурсів;
- планування і забудови населених пунктів;
- догляду за дорогами місцевого значення та їх будівництва;

- каналізації, електро-, газо- й водопостачання, освітлення населених пунктів;

- житлового будівництва;

- роботи місцевого громадського транспорту; благоустрою парків і садів;

- роботи дошкільних установ, закладів початкової і середньої освіти;

- надання медичної допомоги комунальними закладами охорони здоров'я;

- роботи комунальних закладів культури, фізкультури і спорту та туризму; працевлаштування і організації громадських робіт та інше [134, с. 40].

Крім того, органи місцевого самоврядування зобов'язані реалізовувати свої повноваження в окремо взятій галузі чи сфері діяльності. Так, ст. 7 Закону України „Про житлово-комунальні послуги” до повноважень органів місцевого самоврядування відносить 12 різновидів послуг, серед яких є адміністративні за своїм змістом, формою надання та реалізацією. Наприклад, встановлення для населення цін (тарифів) на житлово-комунальні послуги.

Закон України „Про організацію самоорганізації населення” передбачає, що названим органам під час їх утворення можуть надаватися такі повноваження:

- здійснення контролю за якістю наданих громадянам, які проживають у житлових будинках на території діяльності органів самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг, за якістю проведених у зазначених житлових будинках ремонтних робіт;

- організація допомоги громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих, воїнів та військовослужбовців, малозабезпеченим і багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам і дітям, позбавленими батьківського піклування, внесення пропозицій з цих питань до органів місцевого самоврядування;

- розгляд звернень громадян, ведення прийому громадян;

- надання допомоги навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення, розвитку

художньої творчості, фізичної культури і спорту;

- інформування громадян про діяльність органів самоорганізації населення, організація обговорень проектів їх рішень із найважливіших питань [53, с. 599].

До посадових осіб органів місцевого самоврядування відносять таку категорію осіб, праця яких є різновидом розумової діяльності. Зміст їхньої трудової діяльності суттєво відрізняється від фізичної праці робітників. Відмінність полягає в тому, що результати праці посадових осіб важко виміряти за допомогою кількісних показників і досить часто вони стають очевидними лише через певний проміжок часу, нерідко доволі значний.

Вимоги до професійної компетенції посадових осіб органів місцевого самоврядування можна умовно поділяти на дві групи. Перша стосується знань, умінь та навиків здійснювати професійну діяльність у системі органів місцевого самоврядування. До таких вимог належать:

- добра поінформованість щодо питань розвитку системи місцевого самоврядування, законодавчої, нормативно-правової бази;
- здатність обґрунтовувати й приймати рішення в ситуаціях, для яких характерна висока динамічність і невизначеність у часі;
- опанування досвіду роботи інших регіонів, областей;
- вміння планувати й організовувати свою діяльність, поєднувати в ній основні принципи управління, використовувати залежно від ситуації найдоцільніші та найефективніші методи й стиль роботи;
- конкретність і чіткість у вирішенні оперативних питань та повсякденних справ та інше.

Друга група вимог пов'язана зі здатністю посадової особи працювати з людьми та володіти собою. У процесі виконання своїх функцій посадові особи органів місцевого самоврядування вступають у взаємостосунки з ширшим колом громадян – колегами, підлеглими, керівниками, відвідувачами, які приходять на прийом тощо. Щоби працювати з людьми, вони повинні мати багато специфічних особистісних рис, що підсилюють довіру та повагу з боку тих, з ким вони безпосередньо контактують [167, с. 78].

На думку Е. Золотарьова, „умовою, яка дозволить подолати бар'єр між бюрократам та громадянином буде право вибору для чиновника: служити чи не служити народові” [168].

Бюрократизм як явище в діяльності органів державної влади й управління має давню історію. Бюрократизм, як термін, використовують „... для позначення сукупності негативних явищ у діяльності апарату управління” неухважного ставлення до інтересів і потреб простих людей, канцелярських методів роботи, тяганини, кар'єризму, прагнення до привілеїв тощо [169, с. 296].

Одним із елементів бюрократизму слід вважати формалізм, тобто „...дотримання правил букви закону, надання переваги їхній зовнішній формі, нерідко за рахунок внутрішнього змісту, творчого розуміння і застосування”. В сучасних умовах прояви формалізму при застосуванні правових норм можна розглядати як порушення принципу верховенства права, який набуває дедалі більшого визнання в суспільстві [170, с. 298].

В. Авер'янов зазначає, що ефективне забезпечення прав і законних інтересів громадян може бути належним лише за умов, коли структура, форми діяльності, сам стиль праці, ставлення до людини в апараті державного управління у кожного працівника цього апарату будуть оптимальними у плані відчуття та швидкого реагування на будь-які негативні моменти, які стримують у тому чи іншому випадку практичне здійснення прав і свобод, а також інтересів членів суспільства [171, с. 73–74]. У даному випадку будуть нейтралізовані умови, що призводять до виникнення бюрократизму в діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування щодо забезпечення та реалізації прав і свобод громадян.

Важливим елементом забезпечення прав і свобод громадян органами місцевого самоврядування є реалізація посадовими особами своїх функцій, які за своєю формою та змістом реалізації можуть бути зовнішніми і внутрішніми.

До функцій посадових осіб органів місцевого самоврядування, пов'язаних із наданням адміністративних послуг, слід віднести:

- створення належних умов для повноцінної реалізації громадянами своїх

прав і свобод;

- надання населенню закріплених у чинному законодавстві послуг;
- здійснення „внутрішнього” (тобто у сфері самої виконавчої влади) контролю за виконанням управлінськими органами, їх посадовими особами покладених на них обов’язків щодо забезпечення прав і свобод людини;
- використання відповідних заходів реагування у випадках адміністративного оскарження громадянами рішень і дій органів виконавчої влади, що порушують права і свободи людини;
- забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території, регіону;
- володіння, управління комунальною власністю та її використання;
- надання соціальних та адміністративних послуг населенню;
- забезпечення громадської безпеки, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого значення;
- соціальний захист населення [172, с. 307].

Достатньо дієвою у цьому контексті є ст. 28 Закону України „Про захист прав споживачів”, що визначає право органів місцевого самоврядування захищати права споживачів адміністративних послуг таким чином:

- 1) у разі звернення споживачів за наданням послуги, в тому числі й адміністративної, надавати їм консультації з питань захисту їхніх прав;
- 2) у разі обмеження прав споживача адміністративної послуги, аналізувати юридичні підстави цих обмежень;
- 3) за фактом виявлення неналежної якості наданої адміністративної послуги, терміново повідомляти про це орган чи посадову особу щодо неякісної, фальсифікованої, небезпечної для життя, здоров’я чи майна споживачів наданої послуги;
- 4) припиняти за фактом виявлених порушень надання адміністративної послуги споживачу, а також у разі необхідності анулювати дозвіл на її надання (тимчасова або повна відміна наданої споживачеві послуги);

5) подавати до суду позови щод захисту прав споживачів адміністративних послуг.

Неналежне виконання функцій посадовими особами органів місцевого самоврядування щодо надання адміністративних послуг населенню призводить до порушення чинного національного законодавства. Підставами для притягнення винних до відповідальності за неналежне надання послуг населенню можуть бути:

- порушення порядку розгляду звернень громадян, передбаченого у ст. 40 Конституції України і Законі;

- одночасне порушення прав громадян і зловживання осіб, з приводу чого були подані заяви і скарги, та порядку розгляду і вирішення цих заяв і скарг.

- безпідставна відмова у розгляді звернень, що належать до компетенції певного органу чи службової особи, а також їх пересилання до інших органів чи посадових осіб або надання не заснованих на законі роз'яснень про порядок розгляду (різновидом цього порушення може бути відмова у розгляді звернення, поданого заявником недержавною мовою);

- упереджене ставлення до заявників і небажання задовольнити їхні справедливі вимоги;

- взяття до провадження анонімних заяв (скарги анонімними об'єктивно бути не можуть) усупереч ч. 1 ст. 8 Закону. Особливо неприпустимим є ознайомлення з анонімним зверненням особи, на яку вона подана, тим більше з вимогою надати пояснення із цього приводу, оскільки це цілком охоплюється намірами наклепника – аноніма, та інше [173, с. 106].

Майнова або цивільно-правова відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування настає за їхні неправомірні рішення, дії або бездіяльність, якими вони завдають юридичним і фізичним особам матеріальної та моральної шкоди. Цю шкоду згідно з чинним законодавством, відшкодовують органам і посадові особи місцевого самоврядування в повному обсязі за рахунок коштів місцевого бюджету. Коли шкода зумовлена некомпетентністю, особистими інтересами депутатів або сільського,

селищного чи міського голови, закон має встановлювати регресну відповідальність тих, хто заподіяв необґрунтовану матеріальну і моральну шкоду, яку відшкодувала територіальна громада. Службовці органів місцевого самоврядування несуть також у межах закону дисциплінарну, адміністративну, фінансову і кримінальну відповідальність [174, с. 32].

Серед опитаних нами респондентів думки щодо притягнення до юридичної відповідальності за відмову, неякісне надання адміністративних послуг розділились. Притягати до дисциплінарної відповідальності за вказані дії пропонують 75,8% опитаних споживачів адміністративних послуг; до адміністративної відповідальності, відповідно, – 22,8%.

Кодекс України про адміністративні правопорушення передбачає адміністративну відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування за самоуправство (ст. 186), за порушення права на інформацію (ст. 213-3) [175].

Органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування. В той же час, вони несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами. Підстави, види і порядок відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування визначають Конституція України, цей та інші закони [176].

До основних обов'язків посадових осіб органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг належить:

- додержання Конституції України і законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування;
- забезпечення відповідно до їх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування;
- додержання прав та свобод людини і громадянина;

- постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації;

- шанобливе ставлення до громадян та їхніх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, авторитет органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

- недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави.

Зі свого боку, посадова особа місцевого самоврядування, яка надає та реєструє адміністративні послуги, має право:

- на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;

- на оплату праці залежно від посади, яку вона займає, рангу, який їй присвоєний, досвіду і стажу роботи;

- на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи й атестації;

- на соціальний і правовий захист та інше [79].

Найбільш наближене до діяльності універсаму послуг (далі – УП) за формою та змістом є діяльність так званого „єдиного вікна” з обслуговування мешканців міста (району) та надання адміністративних послуг не дозвільного характеру. Так, „єдине вікно” є складовою відділу адміністративних послуг адміністративно-господарського відділу адміністративних послуг адміністративно-господарського управління Львівської міської ради.

Запровадження в дію вказаного виду послуг дозволило виявити певну тенденцію звернень громадян до цієї служби.

У 2008 р. у відділі вказаних адміністративних послуг було зареєстровано 64790 вхідних документів, що на 5% менше, ніж у 2007 р. (у 2007 році зареєстровано 68180 документів), та на 3,3% більше, ніж у 2006 році (у 2006 р. зареєстровано 62720 документів).

З 64790 вхідних документів, зареєстрованих у 2008 р, 28920 – звернень громадян, 16765 – звернень юридичних осіб, 19105 – документів органів

державної влади. Від громадян надійшло 28920 звернень, що на 11,2% менше ніж у 2007 р. (32560). 96,7% таких звернень поставлено на контроль (у 2007 р. – 97,4%).

Звернень до управління архітектури за відповідними висновками і дозволами зареєстровано 10024, це становило 34,7% від загальної кількості звернень громадян (у 2007 р. – 10329, і 31,7% відповідно).

Житлові питання порушувались у 8054 зверненнях, що становило 27,8% від загальної кількості звернень громадян (28920). Це на 2,3% більше ніж у 2007 р. (7872).

Кількість звернень з питань землекористування та забудови становила 3017 – 10,4% від загальної кількості звернень громадян (у 2007 р. цей показник відповідно - 3103 та 9,5%).

Від юридичних осіб надійшло 16765 звернень, що на 4,7% менше, ніж у 2007 році (17601). 56,3% цих звернень було взято на контроль. Найбільше звернень стосувалися питань комунальної власності – 1839 або 11% від усіх звернень юридичних осіб. На другому місці за кількістю – звернення з питань реклами (1558 або 9,3%). Кількість звернень з економічних питань, що стосується бюджету, майнових сертифікатів, розрахунку розміру внеску у розвиток соціальної інфраструктури м. Львова, становить 1244 або 7,4%.

За типом звернення у порядку зменшення кількості розподілилися так:

- 1) заяви- 36741 (від громадян – 21617, від юридичних осіб – 15124);
- 2) заяви з повним пакетом документів (адміністративні послуги) – 8172 (від громадян – 6594, від юридичних осіб – 1578);
- 3) скарги – 714 (від громадян – 691, від юридичних осіб – 23);
- 4) пропозиції – 58 (від громадян – 18, від юридичних осіб – 40)

Цілком очевидно, що за наявності існуючих недоліків та упущень у діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування щодо надання адміністративних послуг населенню позитивним є введення в дію послуги „Єдине вікно”.

Характеризуючи повноваження суб'єктів, що надають адміністративні

послуги, насамперед варто відзначити, що, оскільки адміністративні послуги надаються лише за зверненням приватної особи, то, за загальним правилом, адміністративний орган не може за власною ініціативою розпочинати процедуру надання адміністративної послуги.

Повноваження суб'єктів, що надають адміністративні послуги, мають бути похідними від головного завдання при вирішенні цієї категорії справ – задоволення прав та охоронюваних законом інтересів приватних осіб.

Тому на адміністративний орган покладається низка обов'язків. Зокрема, ці обов'язки стосуються надання приватній особі – споживачеві адміністративної послуги – допомоги у зверненні за адміністративною послугою, надання необхідної інформації, своєчасного розгляду та вирішення справи тощо. Крім того, посадові особи, що здійснюють захист прав споживачів, зобов'язані суворо дотримуватися вимог законодавства [177].

Звичайно, для належного виконання своїх обов'язків адміністративний орган повинен мати і відповідні права. Наприклад, право отримувати від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій інформацію і документи, необхідні для розгляду та вирішення справи, право залучати інших осіб до участі у провадженні тощо.

Достатньо ефективним стимулятором добросовісної участі приватної особи в процедурі надання адміністративної послуги є загроза несприятливого рішення у справі, тобто можливість прийняти рішення, яке не повністю враховує інтереси особи. Наприклад, якщо особа не подає документів, які від неї вимагають відповідно до закону, або не з'являється на запрошення адміністративного органу, то їй важко сподіватися на позитивне для неї рішення [53, с. 599].

У даному випадку слухним є питання стосовно того, чи повинні мати певні обов'язки отримувачі адміністративних послуг від органів місцевого самоврядування. Серед опитаних нами споживачів адміністративних послуг позитивну відповідь на це питання дали 98 осіб. Крім того, опитані за виконанням і змістом обов'язків поділяють їх на: моральні (2,4%); правові

(7,3%); матеріальні (14,6%); дисциплінарні (25,6%); адміністративні (58,5%); цивільно-правові (9,7%); кримінальні (3,6%).

Окремо варто виділити обов'язок адміністративних органів щодо ведення особистого прийому громадян. Ст. 40 Конституції України гарантує кожному право „особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів” [178].

Традиційно особисте звернення залишається найпопулярнішою формою звернення до органів публічної влади. Проте необхідно розрізняти два різновиди особистого прийому.

Перший – особистий прийом керівником та іншими вищими посадовими особами органу, що доцільно насамперед з питань розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність працівників органу.

Ще більшу вагу потрібно приділяти розвитку інших способів звернення за адміністративними послугами. Необхідно гарантувати право звернення за адміністративними послугами поштою, в тому числі передбачити право особи подавати заяву новими технічними засобами зв'язку, зокрема, електронною поштою, за допомогою Інтернету. Використання електронних технологій підносить на якісно новий рівень зручність спілкування приватних осіб з органами публічної адміністрації.

Адміністративний орган має сприяти особі в реалізації права на подання заяви, зокрема, надавати допомогу в оформленні письмової заяви.

Необхідно заборонити відмову у прийнятті заяви приватної особи, адже нині адміністративні органи дуже часто допускають зловживання вже на цій стадії, під різними приводами відмовляючи в прийнятті заяви. Тому доцільно, щоб заяви подавалися до адміністративних органів через канцелярію (секретаріат), а не через працівника, який розглядатиме заяву чи готуватиме рішення. Усі заяви має реєструвати адміністративний орган у день отримання. Факт реєстрації заяви має важливе юридичне значення, адже саме з цього моменту починається перебіг строку для вирішення справи.

Більшість адміністративних послуг відзначається однотипністю, і в цьому

сенсі діяльність адміністративного органу зводиться практично до „автоматизму”. Наприклад, в органах реєстрації актів цивільного стану щодня надаються десятки таких простих адміністративних послуг, як, скажімо, реєстрація народження дитини. Певна річ, процедура надання такої адміністративної послуги не потребує спеціальної регламентації.

Проте деякі види адміністративних послуг можуть потребувати більше зусиль і уваги, а відтак – більш формалізованого правового регулювання (наприклад, якщо йдеться про ліцензування окремих видів підприємницької діяльності). Причому на перше місце у формалізованій (тобто ускладненій) процедурі виходять права приватної особи отримувати від адміністративного органу інформацію щодо своїх прав та обов’язків; знайомитись із матеріалами справи, робити з неї виписки та копії; бути вислуханою до прийняття рішення, в тому числі давати пояснення у письмовій формі, а також подавати інші докази тощо [47, с. 468].

Характеристика основних прав і обов’язків посадових органів місцевого самоврядування є досить широкою та актуальною за змістом. Предметом нашого розгляду стали тільки права і обов’язки, що пов’язані з наданням адміністративних послуг населенню як одного з напрямів діяльності органів місцевого самоврядування.

2.4. Взаємодія і координація роботи органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг населенню України

Сьогодні в Україні необхідна широкомасштабна реформа місцевого самоврядування, основними завданнями якої є: децентралізація державної влади та деконцентрація владних повноважень; зміцнення організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування; формування самодостатніх, дієздатних територіальних громад; забезпечення їх необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами; підвищення рівня професіоналізму й компетентності кадрів органів місцевого самоврядування; реформування адміністративно-територіального устрою країни тощо.

Реалізація вказаних завдань до певної міри залежить від вивчення досвіду світової практики державного та регіонального управління. Крім того, це дає можливість виділити характерні ознаки, що сприяють ефективному розвитку і функціонуванню органів місцевого самоврядування. До них слід віднести:

- гнучкість системи управління, здатність легко адаптуватися до швидкоплинних змін. Схема „більше повноважень – більше персональної відповідальності” стимулює й активізує залучення висококласних фахівців, здатних вирішувати поставлені завдання та нести відповідальність за свої дії;

- чіткі стандарти оцінки ефективності діяльності кадрів (наріжним каменем має стати контроль та оцінка результатів і наслідків роботи спеціаліста);

- базові засади управління мають ґрунтуватися на ціннісних культурних чинниках, а не на бюрократичних правилах і нормах удосконалення адміністративної етики, формування позитивного іміджу органу державного управління, підвищення престижності роботи на суспільство й державу та інше [179, с. 8].

Сократівський ідеал адміністрування ґрунтувався на принципі компетентності в державному управлінні й означав правління знаючих. Зазначені підходи не змінилися й нині, адже саме від чиновників, які

зобов'язані служити народові, залежить розвиток держави, добробут населення.

На сьогодні слід переглянути зміст і характер підпорядкування установ та організацій виконавчій владі, здійснити кадрове оновлення, залучивши висококваліфікованих спеціалістів. Надзвичайно важливим є широке запровадження громадської експертизи рішень, які приймає влада, а також посилення відповідальності за неналежне виконання службових обов'язків і порушення законодавства. Необхідно розробити заходи, спрямовані на підвищення адміністративної культури держслужбовців. Це сприятиме зміні у громадській думці негативного іміджу державної служби і посиленню довіри до неї, забезпечить ефективну діяльність державних органів у наданні якісних державних і адміністративних послуг [180]. Особливо це має вплинути на підвищення насамперед якості діяльності органів державного управління.

Вимоги чинного національного законодавства спрямовані на здійснення контролю та проведення перевірок щодо надання споживачам якісних і безпечних послуг [134, ст. 26]. Необхідність запровадження системи управління якістю у виконавчій владі зумовлена багатьма чинниками, серед яких обгрунтовано виділено такі:

- відсутність єдиних для всіх органів виконавчої влади стандартів і процедур діяльності;
- недостатня орієнтованість діяльності органів виконавчої влади на задоволення потреб споживачів, зокрема у сфері надання послуг;
- низька якість значної кількості послуг, що надають органи виконавчої влади;
- потреба у здійсненні додаткових заходів щодо запобігання проявам корупції серед посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави [181, с. 244].

Державна служба має забезпечити державному управлінню взаємопов'язаний і скоординований системний характер та програмно-цільовий підхід до надання адміністративних послуг на основі управлінського

професіоналізму, правової компетентності, організованості та дисципліни державних службовців, законності, результативності, раціональності й ефективності їхньої праці. З урахуванням існуючої на сьогодні специфіки й особливостей функціонування державної служби основними її завданнями можна вважати:

- захист прав, свобод і законних інтересів громадян;
- формування суспільно-політичних і правових умов для практичного здійснення завдань і функцій органів державної влади та місцевого самоврядування;
- комплектування персоналу органів державної влади і місцевого самоврядування висококваліфікованими фахівцями, здатність професійно виконувати свої посадові обов'язки;
- забезпечення належного функціонування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, створення соціальних, інформаційних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для діяльності персоналу органів державної влади й місцевого самоврядування та інше [182].

Необхідність використання сучасних принципів управлінської діяльності в організації командної роботи державних службовців зумовлюється, як ми зазначали раніше, завданнями і функціями системи органів державної виконавчої влади. У теоретичному форматі з'ясування принципів організації роботи державних службовців через призму досягнень сучасної управлінської думки, їх систематизація і розробка конкретних механізмів впровадження є, на думку Н. Нижник, „науковою проблемою, що потребує глибоких досліджень” [183, с. 10–11]. В. Бакуменко звертає увагу на основні закономірності, відносини і взаємозв'язки, що сприяють державно-управлінській діяльності, яка безпосередньо пов'язана з людським чинником [184, с. 153].

Управлінська команда з її зворотними зв'язками та оцінкою узгодженості результатів сприяє „поєднанню відповідальності за виконання повноважень за посадою зі соціальними гарантіями державної служби”, забезпечує добір

ефективних управлінських дій з упорядкуванням та підвищення ефективності процесів формування і реалізації державної влади, стаючи завдяки цьому чинником цільової ефективності системи державної служби [185].

Державні службовці, працюючи у складі команди, повинні забезпечувати ефективне функціонування каналу зв'язку та взаємодії держави і народу. Окрім цього, управлінські команди в системі державної служби утворюють фундаментальну основу взаємопов'язаних управлінських дій: від моделювання проблемної соціальної ситуації до прийняття соціально корисного рішення, що дозволяє в найкоротший строк за найменших затрат досягати мети державної служби. Тобто вони стають чинником створення умов для соціально ефективної діяльності державних органів з метою оптимального узгодження особистих, групових і державних інтересів, забезпечення вираження і захист інтересів усіх громадян [186, с. 179].

Проблемною ланкою для управлінської системи, на жаль, залишається кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування. Професійна спроможність посадовців місцевого самоврядування не є достатньою, а формування персоналу органів муніципального рівня має проблеми, які безпосередньо впливають, на професіоналізм цієї категорії службовців. Хоча 38% опитаних споживачів адміністративних послуг вказують на достатній рівень підготовки спеціалістів, які працюють в органах місцевого самоврядування.

На сьогодні головною ознакою діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування має стати пріоритет прав та інтересів особи. При цьому значну увагу сьогодні слід приділяти і принципу професіоналізму та компетентності служби в органах місцевого самоврядування, тобто посиленню управлінського характеру змісту їх діяльності шляхом удосконалення системи вступу та перебування на цій службі, планування кар'єри, щорічної оцінки якості діяльності та системи проходження якісної професійної підготовки.

Найбільш ефективною формою в сучасних умовах є демократична децентралізація влади, яка здійснюється шляхом передання достатніх

повноважень на найближчий до людей рівень влади, а саме - органам місцевого самоврядування. Здійснити це можливо лише на основі проведення функціонального обстеження місцевих органів виконавчої влади та за умови професійної готовності останніх забезпечити потреби громадянського суспільства, єдність стандартів послуг населенню, забезпечення державної безпеки та цілісності нашої держави.

Також це оцінка послуг, які влада надає громадянинові, суспільству. Це ключове питання в реформуванні державного управління, оскільки кінцевою метою є функціонування владних інституцій, спрямоване на задоволення потреб суспільства, спроможність влади всіх рівнів, забезпечувати високу якість надання послуг та інформованість суспільства про свої права і можливості щодо влади. Тобто, перше, що необхідно зробити в цьому контексті – сформулювати спектр і конкретний перелік, порядок надання послуг, які держава надає населенню [187].

Сучасна кадрова політика зумовлюється концепцією накопичення, збереження і ефективної реалізації людського потенціалу, що забезпечується системою менеджменту людських ресурсів. Державна кадрова політика – це загальнодержавна стратегія формування, розвитку і раціонального використання кадрів (персоналу).

Забезпечення оптимальної взаємодії місцевих органів влади й органів місцевого самоврядування – як один із пріоритетних напрямів організації публічної влади на місцях – має суттєве значення „для ефективного вирішення проблем на локальному, місцевому рівні” [188, с. 140]. Основними формами взаємодії органів виконавчої влади обласного рівня з органами місцевого самоврядування, здійснюваних без взаємної передачі повноважень один одному, є договори й угоди, а також спільне створення державно-муніципальних організацій, що виконують спільні завдання та функції [189, с. 305].

Розглядаючи місцеве самоврядування в контексті світового досвіду, варто зауважити: вибудовуючи взаємини між центральним урядом та органами місцевого самоврядування, всі демократичні нації намагаються досягти двох

основних цілей, що іноді суперечать одна одній. Перша – забезпечення права на місцеве самоврядування, що є основоположним принципом демократичного урядування, а також здатності субнаціональних органів влади коригувати програми задоволення конкретних потреб своїх виборців і пристосовуватися до місцевих умов. Друга мета пов'язана з потребою центрального уряду брати на себе обов'язки загальнодержавного характеру й захищати права всіх громадян. Тому одним із головних завдань, що постають перед посадовими особами центральних органів влади всього світу, є визначення функцій і обов'язків місцевої автономії щодо загальнодержавних цілей [190, с. 8].

Особливо це стосується забезпечення прав і свобод громадян при наданні та отриманні ними послуг. Опитані нами посадові особи органів місцевого самоврядування заявили, що вони в разі незадоволення споживачами їхніми діями радять останнім звертатися до вищого керівництва (36,5%), судових органів (24,3%), та органів прокуратури (13,4%). Натомість опитані нами споживачі адміністративних послуг найбільш доцільними вважають звернення на порушені права і свободи до органів суду (42,4%), а також до вищого керівництва (54,2%).

Наявність у будь-якій сучасній демократичній правовій державі реального місцевого самоврядування, як свідчать світова практика та національні традиції, є неодмінним явищем. Адже саме у місцевому (територіальному) самоврядуванні може бути найповніше реалізована мета наближення влади до народу як безпосередньо, так і через органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Це пояснюється тим, що місцеве самоврядування є відносно самостійною формою публічної влади, що характеризує право та здатність територіальних соціальних спільнот – територіальних громад – самостійно вирішувати питання місцевого значення [191, с. 190].

Великий обсяг і динаміка законотворчого процесу, верховенство і проникнення права в усі сфери суспільного життя потребували якісно нового кадрового забезпечення правової реформи, що сприяло системі підготовки,

перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів швидко й ефективно реагувати на запит часу, і призвело до відчутного збільшення чисельності професійних юристів.

Керівництво держави вимагає від кожного державного органу організації якісного виконання покладених на нього завдань і функцій. Це впливає з Постанови Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614 „Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади” [192], розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р „Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади”, розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 р. № 494-р „Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади”. Наказом МВС України від 30 липня 2007 р. № 274 створено Координаційну раду з питань запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю у МВС України [193], визначено Головного уповноваженого запровадження Системи Управління якістю у МВС України, яка поки що перебуває на стадії розробки і запровадження. Для прикладу, система управління якістю в МВС України передбачає такі елементи:

- висока якість послуг, що надають органи внутрішніх справ;
- правомірна поведінка та професіоналізм працівника органу внутрішніх справ;
- прозорість і визначеність адміністративних процедур;
- відсутність бюрократизму, зволікання і тяганини;
- реальна відповідальність державних службовців перед своїм керівництвом та громадянами.

Якщо філософське визначення якості поширюється на матеріальний світ і охоплює всю сукупність властивостей продукції, то визначення якості, що міститься в чинних нормативних і методичних документах, як сукупності властивостей та характеристик виробу або послуги, що стосуються здатності

останніх задовольняти встановлені або передбачувані потреби людини, орієнтоване тільки на його застосування щодо цієї продукції. Причому, поняття „якості продукції/послуги” завжди пов’язане зі ступенем задоволення яких-небудь конкретних потреб індивідуума або суспільства. Основна парадигма сучасної діяльності міліції полягає в зміщенні акцентів на соціальне обслуговування населення [194, с. 116].

Семантичне значення слова „послуга” полягає у виконанні дій, здійсненні вчинку, що дає користь, допомогу іншому [195, с. 504]. Прикметник, що додається до слова „послуга”, – „соціальна”, „публічна”, „адміністративна” – означає її головну особливість. Соціальні послуги як найоб’ємніший їх вид, під якими можна розуміти допомогу, що надає людині суспільство, є поняттям, що містить усі інші підвиди послуг у публічній сфері.

Отже, організація, координація та контроль за наданням адміністративних послуг населенню органами місцевого самоврядування мають стати такими чинниками, що перетворять державну владу на систему спеціальних органів, що надають суспільству адміністративні послуги. Адже, реалізуючи призначення демократичної, соціальної та правової держави, виконавча влада повинна створювати умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, у тому числі адміністративних послуг.

Думки опитаних нами респондентів стосовно здійснення контролю за наданням адміністративних послуг населенню України розділилися. Посадові особи органів місцевого самоврядування надають перевагу внутрішньому (відомчому) контролю з боку регіональних органів влади й управління (41,4%). Споживачі адміністративних послуг вважають, що вони повинні здійснювати контроль за наданням послуг – 42,3%.

Водночас держава цілеспрямовано мінімізує своє втручання в життя громадян і бере на себе лише ті послуги, які в даний період розвитку суспільства взмозі гарантувати та які неможливо знайти на ринку послуг. Належний контроль за здійсненням якості послуг – це індикатор здоров’я, добробуту, рівня забезпечення прав і свобод громадян, а отже, гідності нації і держави.

Висновки до Розділу 2

1. Проголошення України правовою і демократичною державою вимагає чимало зусиль як від вищих посадових осіб, так і від юридичної громадськості щодо реалізації цієї важливої засади конституційного ладу. Насамперед має йтися про утвердження прав людини як у вітчизняному законодавстві, так і у практиці його застосування. І це не випадково, адже беззаперечною основою формування справді правової державності є визнання та дотримання принципу верховенства права. Цей принцип закріплений у ч. 1 ст. 8 Конституції України і означає, крім усього іншого, можливість звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України.

2. Сьогодні об'єктивно назріла потреба у прийнятті Адміністративно-процедурного кодексу, реалізація положень якого дасть змогу на законодавчому рівні врегулювати порядок діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо їх відносин із фізичними та юридичними особами. Адміністративно-процедурний кодекс дозволить запровадити ефективні механізми захисту прав і законних інтересів громадян у відносинах із державою, сприятиме обмеженню проявів бюрократизму, свавілля та корупції з боку службовців, підвищенню ефективності роботи органів влади.

3. Оцінюючи сучасний стан місцевого самоврядування в Україні, більшість вітчизняних науковців і практиків відзначають низький рівень ефективності роботи місцевих органів влади в Україні. Досвід організації і функціонування місцевого самоврядування переконливо засвідчив, що переважна більшість соціальних, економічних, політичних негараздів, в Україні породжені відсутністю належної роботи місцевого самоврядування та слабкою його фінансовою базою.

4. Система влади і державного управління, що була сформована в Україні за час незалежності, має суттєві недоліки, головними з яких є надмірна

централізація влади та відсутність реальної самостійності територіальних громад у вирішенні проблем місцевого значення.

Отже, ефективним засобом охорони прав споживачів є адміністративно-правова охорона, яку можна визначити як систему заходів, встановлену адміністративним законодавством України, що застосовують державні органи (їх посадові особи) органи місцевого самоврядування (їх посадові особи), з метою забезпечення законності, попередження, припинення правопорушень і притягнення винних у порушенні вимог законодавства про захист прав споживачів до адміністративної відповідальності.

РОЗДІЛ 3

КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ УКРАЇНИ

3.1. Моніторинг і підготовка спеціалістів для органів місцевого самоврядування в реалізації адміністративних послуг населенню України

Основною метою кадрової політики в регіонах України є забезпечення органів державного управління та місцевого самоврядування високопрофесійними, ініціативними, патріотично налаштованими, моральними управлінськими спеціалістами, здатними взяти на себе відповідальність й успішно вирішувати назрілі загальнодержавні та регіональні проблеми і таким чином організувати ефективне управління політичним, економічним і соціальним розвитком регіонів [196, с. 6].

Вказана вимога була закріплена в Указі Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035/95 „Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій”. Адже саме від того, наскільки якісним та здатним до самовдосконалення буде сформовано кадровий потенціал державної служби в Україні залежить можливість функціонування держави й забезпечення прав, свобод та законних інтересів кожної особи [197, с. 88].

Підготовка кадрового персоналу для органів державної влади має давню історію. Фактично кожна історична формація розвитку людства займалася підготовкою кадрів для управління державними утвореннями. За часів СРСР одним із відомих закликів було гасло „Кадри вирішують усе!”. Це гасло висунуло більшовицьке керівництво на початку 1930-х років минулого століття і фактично ним керувалися до розпаду СРСР. Слід зазначити, що система кадрів у житті будь-якої країни є визначальною, тому проблема їх

ефективності й оновлення у сферах державного і регіонального керівництва, управління є надзвичайно актуальною [198, с. 400].

Існуюча за часів СРСР державна власність на засоби виробництва і розподіл виробленої продукції, товарів та інших матеріальних благ призвів до зростання бюрократичного апарату держави. Проблема кадрів у всіх сферах народного господарства підживлювалась їхнім невисоким якісним рівнем, що порушувало будь-які передреволюційні професійно-освітні стандарти (за Й. Сталіним – „незамінних людей немає”) та призводило до заміни двома-трьома некваліфікованими „напівробітниками”, аналогічною була ситуація і в управлінських структурах [199, с. 26].

За роки незалежності України відбуваються кількісні та якісні зміни в органах влади. Створена і функціонує система роботи з державними службовцями, вдосконалюється система підготовки кадрів для місцевого самоврядування. Проте сучасний стан кадрового забезпечення державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій для якісного виконання українською державою своїх функцій на сучасному етапі визнати задовільним не можна. Так, кількість чиновників у владному апараті України у 1991 р. становила 15,5 тис. чоловік, у 2006 р. чиновників стало 260 тис. чоловік. Збільшення кількості державних службовців свідчить про низьку якість діяльності органів державної влади і багатомільйонні витрати на їх утримання [200].

Відчувається гостра потреба у кваліфікованих кадрах, загальновизнаною є „криза керівників”, особливо середньої ланки. Різко погіршився освітній рівень посадових осіб органів місцевого самоврядування. Маємо дефіцит професійних кадрів на тлі безробіття. На сьогодні єдина кадрова політика щодо державних підприємств, установ та організацій, що забезпечують виконання функцій держави, практично повністю відсутня. Переважно кадрові призначення посадових осіб в органах державної влади й управління відбуваються з урахуванням політичної належності особи до правлячої більшості в країні.

Наразі в Україні відбувається процес зміни поколінь у владі. Щоби надати цьому процесові гармонійності та послідовності, доцільними видаються розробка та прийняття Концепції державної кадрової політики, яка створить передумови для наступності поколінь управлінців, нерозривності зв'язку між управлінськими генераціями, дозволить новому поколінню управлінців, використовуючи позитивний досвід старшого покоління, сприймати одночасно й нові підходи у державному управлінні, що ґрунтуються на принципово іншому розумінні ролі, функцій і призначення держави.

За цих умов саме держава має мобілізувати соціально активні сили для відновлення людського потенціалу, його ефективного розвитку і залучення до побудови суспільства загального добробуту і духовності [201, с. 13].

Сьогодні в Україні ефективність кадрової політики має визначатися з урахуванням суспільно-політичного та соціально-економічного стану в державі. Реальна кадрова ситуація, що склалася в країні та регіонах зокрема, ще не повністю відповідає потребам держави, суспільства та громадян.

Слушною є думка Р. Бабуна про те, що в сучасних умовах на перший план висуваються питання професіоналізму місцевих кадрів, їх спроможності ефективно управляти власністю і фінансами місцевого самоврядування, бюджетними установами, об'єктами інфраструктури та соціальної сфери, вміння працювати з усіма суспільними верствами, громадськими групами [202, с. 14]. Вказану точку зору можна доповнити тим, що якісне кадрове забезпечення неможливе без створення сприятливих умов для професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування [203, с. 332].

Кадрове забезпечення діяльності органів державного управління в регіонах України як складова кадрової політики у сфері державної служби має здійснюватися у взаємозв'язаних напрямках, а саме щодо:

- забезпечення органів державного управління та місцевого самоврядування висококваліфікованими, компетентними кадрами;

- розвитку механізму формування нової генерації державних службовців, здатних ефективно працювати в умовах євроінтеграції та становлення

інформаційного суспільства в державі.

Не всі проблеми професійного навчання нормативно врегульовані однаково. Це стосується, зокрема, проблеми нормативно-правового забезпечення розмежування професійної підготовки кадрів різних управлінських рівнів за змістом, формами і методами навчання. Адаже до осіб, які посідають в органах державної влади та органах місцевого самоврядування посади різних рівнів або претендують на їх заміщення, висуваються як загальні, так і спеціальні вимоги, насамперед щодо їхньої професійної підготовки й кваліфікації [204, с. 157].

Одним із найважливіших обов'язків державних службовців є постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації. Для цього мають бути створені всі умови для навчання й підвищення кваліфікації державних службовців у відповідних навчальних закладах і шляхом самоосвіти. Результати навчання і підвищення кваліфікації є однією з підстав для просування по службі. Закон унормовує також положення щодо формування кадрового резерву з державних службовців, які підвищили кваліфікацію або пройшли відповідне стажування [185]. Аналогічні положення містить і Закон України „Про службу в органах місцевого самоврядування” [79].

Цілком слушною є думка, що підбір персоналу – це процес вивчення психологічних і професійних якостей працівника з метою встановлення його відповідності вимогам робочого місця і підбору з претендентів того, хто найбільше підходить на це робоче місце, з урахуванням його кваліфікації, спеціальності, особистих якостей, здібностей, характеру та інтересів організації [205, с. 77].

Проблеми формування та реалізації державної кадрової політики висвітлювали у своїх роботах вітчизняні науковці: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, С. Дубенко, Н. Нижник, О. Оболенський та інші [206, с. 159].

Для запровадження ефективної кадрової політики дуже важливо ще на стадії формування передбачити основні критерії оцінки її ефективності. Це

дуже складно, оскільки в Україні немає досвіду оцінювання ефективності кадрової політики взагалі, а не лише окремих її складових [207, с. 174].

Україні зараз, як ніколи, потрібна науково-обґрунтована державна кадрова політика, чітка, продумана система роботи з кадрами: створення необхідного потенціалу для висунення на посади, формування персоналу управління, його еліти, підготовка державних службовців-професіоналів, постійне підвищення їхньої кваліфікації.

Після прийняття Конституції України завершився період формування основ державної політики та її головної лінії в роботі з керівними кадрами. Водночас процес подальшого розвитку її докорінних положень на всіх напрямках не припиняється, він триває постійно. Діяльність державних органів влади, місцевого самоврядування, політичних партій, громадських організацій збагачує, наповнює новим змістом стратегію і тактику роботи з кадрами [208, с. 11].

У фаховій літературі є різні визначення поняття „державна кадрова політика”. За визначенням С. Дубенка, це вираження назрілих потреб суспільства, вимог життя, докорінних інтересів народу, важлива складова частина політики держави, її головна лінія в сфері добору, розстановки та виховання кадрів. Кадрова політика покликана забезпечити реалізацію всієї політики держави [209, с. 83].

Україна перебуває в процесі широкомасштабних трансформацій практично всіх сторін суспільного життя. Саме тому актуальним є створення інноваційної моделі державної кадрової політики, що орієнтуватиметься на формування кадрового потенціалу оновленого, реформованого, демократичного суспільства та базуватиметься на системі сучасних принципів кадрової роботи [210, с. 284, 290].

Пріоритетним напрямом державної політики у сфері суспільних відносин є підвищення професіоналізму, найбільш повне використання знань і можливостей громадян в інтересах суспільства й держави, тобто розвиток кадрового потенціалу як найважливішого інтелектуального й професійного ресурсу українського суспільства, що забезпечує соціально-економічний

розвиток країни, її конкурентоспроможність на міжнародному рівні й підвищення ефективності державної влади.

Зважаючи на це, дедалі гостріше постає питання формування якісно нової генерації управлінських кадрів – державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, свідомо орієнтація та фаховий рівень яких відповідали би потребам часу, прагненням, сподіванням і вимогам українського народу до системи адміністративного забезпечення державного управління [211, с. 160].

Кадрова політика – це загальний курс і послідовна діяльність держави з формування вимог до службовців, їх підбору, підготовки і раціонального використання з урахуванням стану і перспектив розвитку державного апарату, прогнозів щодо кількісних і якісних потреб у кадрах. Таким чином, сутність державної кадрової політики полягає у залученні, закріпленні й адекватному використанні на державній службі висококваліфікованих спеціалістів, у створенні умов щодо реалізації ними свого професійного потенціалу для успішного виконання посадових обов'язків і забезпечення ефективного функціонування і розвитку державного апарату [212, с. 221].

Українська державна кадрова політика як складова зовнішньої і внутрішньої політики держави та засіб її реалізації має формуватися в межах державної політики загалом і не повинна бути розрахованою лише на кадрове забезпечення актуальних завдань реформування держави, а враховувати одночасно і теперішній, і майбутній соціально-економічний та політичний стан суспільства. Головною і стратегічною метою кадрової політики є формування та оптимальне використання кадрів для досягнення цілей держави. Отже, потрібно забезпечити такий кадровий процес, який сприятиме сталому розвитку економіки, політичного життя та соціальної сфери суспільства [206, с. 159].

Для успішного розвитку кадрової політики слід спрямувати зусилля на реалізацію таких заходів, як: інтегрування системи управління людськими ресурсами в процесі реформування державної служби; розвиток такої кадрової

політики, яка давала б можливість формувати та постійно оновлювати управлінський кадровий потенціал [213].

В Україні вживаються заходи щодо корекції та оптимізації державної кадрової політики, професійного навчання управлінських кадрів з урахуванням історичного вітчизняного й кращого світового досвіду, практики, що склалася за роки незалежності. В основному сформоване правове поле, що регулює функціонування створеної в середині 90-х рр. минулого століття загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування. Особливо велике значення для створення, функціонування й удосконалення системи мало прийняття законів України „Про державну службу”, „Про службу в органах місцевого самоврядування”, відповідних указів Президента України, насамперед Указу „Про системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців” від 30 травня 1995 р. № 398, й виданих на їх виконання низки постанов і розпоряджень КМ України, рекомендацій Головного управління державної служби України тощо [2, с. 297].

Нагальною потребою, що зумовлена адміністративною реформою в Україні, є створення могутнього кадрового потенціалу, який з властивою йому високою культурою слугував би народові, кваліфіковано, компетентно захищав права, свободи та законні інтереси кожного громадянина, сумлінно, чесно і добросовісно виконував службові обов’язки на доручених ділянках державної служби [214, с. 307].

Важливою є думка про необхідність моделювання системи пошуку та добору кадрів в органах виконавчої влади України в умовах реформування державної служби; з’ясування шляхів, напрямів і проблем комплектування органів державної влади та місцевого самоврядування високопрофесійними та висококваліфікованими кадрами, здатними забезпечити необхідний рівень послуг, які б задовольняли потреби громадян [215, с. 364].

Ми підтримуємо позицію З. Кісіль про те, що формування регіональної

програми кадрової політики – це не поглиблення адміністративно-бюрократичних тенденцій, а вдосконалення цивілізованих, демократичних методів управління системою державної служби [216, с. 130].

Під кадрами, як правило, розуміють кваліфікованих працівників, які пройшли попередню професійну підготовку та мають спеціальну освіту, трудові навички і досвід роботи в обраній сфері діяльності. При конкурсному відборі на державну службу є чимало формалізму, не завжди головним критерієм виступають індивідуальні ділові, політичні, моральні якості. Причини цього полягають у тому, що в останні роки постійно змінюється структура і штат органів влади, їх керівники; рівень матеріального забезпечення нижчий, ніж у багатьох бізнесових структурах; немає перспектив у роботі; низькою є престижність державної служби тощо [217, с. 15–16].

Формуючи сучасну кадрову політику слід виходити з того, що вона зумовлюється концепцією накопичення і збереження людського потенціалу. Кадровий потенціал – це національне надбання України, важливий гарант сьогодення та майбутнього держави [218, с. 133–134]. Зрозуміло, що досягнення поставленої мети можливе за умови наявності у держави справді дієвого професійного апарату державних службовців.

Виходячи з потреби забезпечення цілісності та єдності державної служби, її стабілізації і структурної оптимізації, надання їй більшої соціальної зорієнтованості, ключовими орієнтирами реформування системи кадрового забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування мають бути: підняття в суспільстві престижу державної служби, а також рівня соціальної захищеності державних службовців; досягнення максимальної об'єктивності, відкритості й прозорості процесів відбору, прийому та просування держслужбовців щаблями службової кар'єри на основі їхніх ділових, професійних та моральних якостей; організація систематичного професійного навчання та безперервного підвищення держслужбовцями професійної кваліфікації з метою формування стабільного прошарку держуправлінців-професіоналів, які є основою спадкоємності високого рівня

кваліфікації держслужби будь-якої держави [219, с. 80, 85].

Кадровий потенціал, загалом характеризується чисельністю працівників, якістю їхньої професійної кваліфікаційної підготовки і, що особливо важливо, творчими можливостями [220, с. 60–61]. Влада має бути ефективною, а чисельність кадрового потенціалу державної служби – оптимальною. Такому процесові реформування має передувати науковий системний аналіз, у процесі якого необхідно чітко визначити перелік конкретних функцій, обсяги завдань кожного відомства, розрахувати кількість державних службовців для виконання кожної конкретної функції і лише потім проводити певні зміни.

Не менш значущим за кількісний показник кадрового корпусу державних структур, але важливішим за суттю є питання забезпечення відповідного якісного рівня кадрового потенціалу державної служби, вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування. На вирішення цього аспекту проблеми спрямований окремий важливий блок питань адміністративної реформи в Україні.

В. Лобанов вважає, що підвищенню рівня освоєння професійних знань, набуттю досвіду, розвиткові управлінських умінь і навиків, формуванню професійної майстерності службовців має сприяти сукупність чинників, до найважливіших з яких слід віднести: 1) знання механізмів і технології управлінських відносин, які дозволили би підтримувати систему професійної діяльності працівників, мобільність, раціональність, здатність адаптуватися до змінних умов; 2) підготовку власних кадрів – службовців місцевого самоврядування, що потребує національної системи різного розвитку адміністраторів і їх професійної підготовки; 3) формування в системі місцевого самоврядування умов для постійного й активного розвитку особово-професійних якостей, майстерності, набуття нових професійних знань, оскільки запас професійних знань у процесі управління швидко втрачає актуальність [221, с. 56].

Кардинального поліпшення вимагає робота з резервом кадрів, що має

бути спрямована на добір і підготовку кадрів з новим мисленням, людей, здатних брати на себе відповідальність за ситуацію в регіоні, вмiло вирішувати соціально-політичні проблеми [222, с. 19].

Зразковою має бути діяльність органів державної влади, державних службовців. Значущість високої моральності для державних службовців зумовлена двома принциповими чинниками: специфікою праці та оцінкою влади народом, оскільки ефективність праці державного службовця, продуктом якої є виконання певної функції влади, однаково визначається як діловими рисами, так і рівнем моральності (чесності, принциповості, відданості, відповідальності тощо) [223, с. 51].

Саме тому зростання ролі службовця в управлінні, розвиток його особистісного потенціалу – одна з головних складових стратегічного напрямку розвитку місцевого самоврядування у ХХІ столітті [224]. Сучасний кадровий склад органів виконавчої влади створювався переважно в умовах домінування адміністративно-командних методів управління. Звідси – ускладнення із засвоєнням сучасних норм права і позитивного міжнародного досвіду; міцні прорадянські зв'язки із директором державного сектора економіки, що тривалий час спричиняло штучну підтримку неефективно працюючих державних підприємств, посадову корупцію, і стало одним із чинників тінізації вітчизняної економіки [225, с. 44].

Запровадження адміністративних послуг у державному секторі потребуватиме впровадження інституційних демократичних стандартів професійної діяльності державних службовців і прийняття рішень щодо:

- розроблення та затвердження стандартів управлінських і адміністративних послуг, їх типових переліків, що надають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування;

- удосконалення правовідносин у сфері здійснення публічної політики, зокрема посилення повноважень громадських рад при органах виконавчої влади та інше. Отже, головне в органі державної влади чи органі місцевого самоврядування – його службовці, а за межами – споживачі публічних послуг

[226].

Надзвичайно важливим кроком у розбудові публічної влади є звільнення надання адміністративних послуг від суб'єктивізму чиновників. Існує дуже поширена думка, що шлях до громадянського суспільства проходить через становлення місцевого самоврядування.

Здебільшого як взірець реформування публічної влади згадують польський приклад переходу від авторитаризму до демократії. В Польщі досить ефективно проходили й тривають демократичні реформи тому, що польське суспільство є громадянським, його складовою є свідомі громадяни, власники, приватні підприємці, які й продукують це суспільство [227].

Досвід країн Західної Європи та США свідчить, що в кожній із них склалися свої традиції підбору керівних кадрів. Важливу роль відіграють політичні орієнтації кандидатів, їхнє соціальне походження, особисті зв'язки тощо. При цьому ставлять досить високі вимоги до їхніх особистісних, інтелектуальних і професійних характеристик.

Нині головним завданням державних службовців органів місцевого самоврядування в Україні має стати забезпечення прав та інтересів людини. Потрібно виробити нову управлінську ідеологію, спрямовану на оновлення адміністративної культури, формування готовності управлінського персоналу до прийняття рішень і підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на службу інтересам суспільства [228].

Європейська інтеграція є важливим стимулом прискорення системних реформ в Україні, зокрема в напрямі подальшого соціально-економічного розвитку держави. Це вимагає постійного підвищення якості кваліфікованого потенціалу керівних кадрів, від рівня реалізації якого залежить майбутнє державної політики. Саме підвищення кваліфікації керівних кадрів усіх рівнів спрямоване на адекватну трансформацію суспільства, оновлення теоретичних і практичних необхідних для ефективного вирішення завдань професійної діяльності на державній службі та в органах місцевого самоврядування.

Ефективність системи підвищення кваліфікації керівних кадрів

забезпечується тоді, коли після навчання за професійною програмою підвищення кваліфікації або за програмою тематичних короткотермінових семінарів управління кадри відзначатимуться більшою ініціативністю, готовністю до змін, здатністю запроваджувати цінності європейської спільноти [229].

На основі уроків минулого та аналізу реалій сьогодення концепція має виявити негативні тенденції в розвитку кадрового корпусу, що виникають сьогодні, запропонувати науково обґрунтовані шляхи та засоби їх подолання. Передусім необхідно передбачити шляхи та механізми протидії новій монополізації кадрової діяльності з боку держави. Слід звернути увагу на можливі небажані наслідки практики тривалого використання „командного принципу” для формування керівних кадрів, політичної заангажованості й особистої вірності працівників окремому лідерові, „служіння” начальнику, що може негативно позначитися на професіоналізмі та інноваційності дій управлінських кадрів. Слід закріпити в державній кадровій політиці ідею альтернативності у відборі на найвищі посади, недопущення „незмінності першого керівника” [230].

Ситуація, що склалася протягом останніх 10 років в апаратах органів місцевого самоврядування практично всіх рівнів, надскладна. Зміна працівників їх апаратів синхронно співпадає з проведенням виборів, тобто цикл становить 4 роки. Як показує практика і за твердженням учених, період формування фахівця апарату місцевого самоврядування триває близько півтора року. За цей час він проходить обов’язкову перепідготовку, а нерідко й навчається в регіональних інститутах державного управління. Тож неважко підрахувати, які кошти платників податків повертаються лише за два роки ефективної роботи працівника. Водночас про яку ефективність можна говорити, коли люди не бачать реальної перспективи службового росту й розвитку, коли над ними висить „дамоклів меч” наступних виборів. Для держави це неприпустима розкіш, марнотратство в кадровій політиці.

Людина повинна прийти в орган місцевого самоврядування з

усвідомленням того, що вона робитиме, за що відповідатиме [231].

Ми вважаємо, що в цьому полягає необхідність підготовки нової генерації управлінських кадрів для системи місцевого самоврядування, яка створюється за нових умов громадсько-політичного та соціально-економічного розвитку України. Адже, за визначенням зарубіжних і вітчизняних експертів, висококваліфіковані та зацікавлені в результатах своєї діяльності кадри є „кровоносною системою ефективної держави” [232, с. 104].

Українське суспільство потребує висококваліфікованих кадрів державної служби та органів місцевого самоврядування, керівників нового типу, які б відповідали вимогам сучасності й світовим стандартам якості як фундаментальної фахової підготовки, так і високої моральної культури [233, с. 420]. Задовільним вважають рівень підготовки спеціалістів для органів місцевого самоврядування в Україні 21,9% опитаних посадових осіб вказаних органів, серед споживачів адміністративних послуг цей показник становить 26,4%.

Водночас в Україні наявна певна прогалина в кадровому забезпеченні бази муніципальної реформи, низька ефективність функціонування інституту служби в органах місцевого самоврядування, що характеризується неналежним рівнем кваліфікації значної частини корпусу посадових осіб і службовців місцевого самоврядування. Хоча функціонує загальнонаціональна система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, однак побутує думка, що фактично питанням кадрового забезпечення місцевого самоврядування приділяють далеко не першорядну увагу [234, с. 92].

Пріоритетним напрямом підвищення якості кадрового потенціалу муніципальної служби має бути формування системи безперервної освіти, яка є необхідною умовою створення кадрового резерву та елементом тестування під час проведення конкурсів на заміщення посад службовців і просування по службі. Актуальність проблеми полягає і в гострій потребі плекати нову генерацію політиків і муніципальних службовців, які діятимуть у принципово новій ситуації. Це пов'язано, насамперед, зі зміною становища територіальних громад, а також

статусу районних і обласних рад, їх виконавчих органів, що впливає з реформи місцевого самоврядування. Нові повноваження органів місцевого самоврядування потребуватимуть і людей із новими знаннями, вміннями й навиками. Окрім того, зі створенням виконавчих органів районних і обласних рад значно збільшиться кількість службовців в органах місцевого самоврядування.

Зарубіжний досвід у цій сфері надзвичайно різноманітний. Та в жодній країні держава не самоусувається від підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування. І основним замовником на підготовку цих кадрів є територіальні громади. Тому нині вкрай потрібно забезпечити реальну самостійність органів місцевого самоврядування щодо цільового навчання кадрів. Це передбачає їх можливість самим визначатися з вибором навчальних закладів, форм навчання та навчальними програмами. Слід забезпечити стабільне фінансування системи за рахунок запровадження обов'язкових нормативів цільових відрахувань із бюджетів місцевого самоврядування. Йдеться про те, щоб у бюджетах органів місцевого самоврядування для цього виділялося не менш як 3% від фонду заробітної плати працівників.

Метою навчання кадрів органів місцевого самоврядування є, поза сумнівом, підготовка такої еліти на місцях, яка була б здатною професійно й відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології з урахуванням прогнозів соціально-економічного та політичного розвитку країни, ефективно здійснювати реформи, а також підготовка висококваліфікованих управлінців для заміщення посад в органах місцевого самоврядування, тобто сприяння формуванню кадрового резерву [235].

Щодо розвитку професійної сфери місцевого самоврядування, першочерговим завданням є формування корпусу професійно підготовлених та авторитетних службовців місцевого самоврядування. Інструментом для підвищення кадрового потенціалу державного управління є комплексне вдосконалення національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого

самоврядування на принципах Болонського процесу, що передбачає запровадження академічної трирівневої системи. Система має набути гнучкості, здатності адаптуватися до нових завдань, що виникають під час політичної, адміністративної та інших системних реформ, перерозподілу владних повноважень.

Таким чином, якісне кадрове забезпечення неможливе без створення сприятливих умов для професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування [236, с. 332].

Про це свідчать отримані нами висновки щодо практичної відсутності єдиної науково обгрунтованої та нормативно забезпеченої системи оцінки рівня підготовленості кадрів як у правоохоронній системі, так і в інших структурах державної влади, зокрема тих, які працюють в органах виконавчої влади. Слід зазначити, що компетентність посадової особи органу влади асоціюється із гармонічним поєднанням в одній особі достатнього рівня професіоналізму за конкретним напрямом діяльності зі спеціальними знаннями у сфері державного управління, загальною та професійною правовою культурою.

Поступова демократизація процесу управління, з одного боку, розширює можливості розгляду альтернативних варіантів управлінського рішення, а з іншого – підвищує професійно-інтелектуальне навантаження на посадову особу, яка має вибрати оптимальне рішення й нести за нього персональну відповідальність. Зменшення кількості прямих директив „зверху” вимагає від посадової особи глибшого розуміння специфіки сфери діяльності, чіткої орієнтації у правовому полі. При цьому чим вищий статус державного службовця в управлінській ієрархії, тим багатшим має бути обсяг його правових знань і ширшим правовий світогляд [237, с. 69].

На межі ХХ–ХХІ ст.ст., говорячи про здійснення менеджеральної революції, науковці дійшли висновку, що її сутністю є знання і розуміння людських можливостей, поведінка людини в соціальній організації. Наявність влади (легітимної і легальної) на боці суб'єкта і підпорядкування цій владі

службовця дає можливість владному суб'єктові застосовувати владу. Перевірка відповідності цих вимог може здійснюватися лише згідно з кадровими процедурами як об'єднаними спільною метою етапами, спрямованими на підбір, розстановку, вивільнення кадрів та організацію їх спільної взаємодії [238, с. 246].

Якщо характеризувати виконавчу владу як діяльність з реалізації державних законів, а також забезпечення сталого економічного, політичного, соціального та культурного розвитку, маємо погодитися з тим, що для практичного втілення цього вирішального для держави і суспільства завдання повинен існувати специфічний інститут професійних службовців, метою яких було б, за словами В. Авер'янова, служіння інтересам держави і суспільства.

Однак нині багато проблем, з якими стикаються органи місцевого самоврядування, пов'язані саме з тим, що їх дії ще не розглядають у контексті служіння інтересам людини. Водночас нові стандарти службової діяльності не повинні обмежуватися виключно питаннями, так би мовити, „професіоналізації” підготовки кадрів. Важливо наголосити на тому, що професійні якості державних службовців повинні органічно поєднуватися з високим рівнем правової культури, яка проявляється не так у знанні відповідних законів та інших нормативно-правових актів, що пов'язані з їхньою діяльністю, як у повазі до права, свідомому спрямуванні своєї професійної діяльності на служіння інтересам суспільства, захист прав і свобод людини і громадянина [239, с. 95, 100].

Щодо професійного вдосконалення державних службовців, то роль держави очевидна й зрозуміла, оскільки органи державної влади дедалі більше піклуються про своє забезпечення компетентними працівниками і мають для цього певні механізми, ресурси. У даному питанні є значний прогрес [240, с. 632]. Вимогу професійності (наявності певного встановленого рівня знань, умінь і навиків при прийнятті на державну службу) аж ніяк не можна тлумачити як обмеження принципу рівності доступу чи як зазіхання на нього. Так, скажімо, ст. 55 Конституції України гарантує судовий захист прав і

свобод для всіх громадян. Однак при цьому чинне законодавство установлює низку вимог щодо порядку звернення громадян до суду, у зв'язку з чим суд приймає до розгляду не будь-які звернення, а лише оформлені та подані у встановленому процесуальному законодавством порядку. Те саме відбувається і щодо державної служби, оскільки, висуваючи вимогу професійності, закон в жодному разі не обмежує право на отримання необхідного рівня професійної підготовки (зокрема шляхом навчання у відповідних закладах, самоосвіти тощо).

Серед опитаних нами посадових осіб органів місцевого самоврядування щодо вимог та якостей, необхідних у діяльності, пов'язаній із наданням адміністративних послуг населенню, надають перевагу досвіду – 31,7%, професіоналізму – 28,4%, освіти – 18,2%, а також об'єктивності – 21,9%.

Опитані споживачі адміністративних послуг основною вимогою до посадових осіб органів місцевого самоврядування вважають наявність професіоналізму – 90,3%, освіти – 5,2%, а також досвіду – 3,9%.

Відсутність чіткого нормативного формулювання вимог щодо професійного рівня підготовки державних службовців і кваліфікаційних стандартів у процесі їхнього прийняття на державну службу в Україні виступає серйозним гальмом на шляху демократизації як безпосередньо системи державної служби, так і держави загалом. Адже це відкриває широкі можливості для розвитку корупції, коли рішення щодо прийняття тих чи інших осіб на державну службу чи їх кар'єрного просування ставиться у залежність не від об'єктивних вимог (які можна чітко й об'єктивно визначити, зафіксувати та атестувати), а від „зацікавленого” (тоді йдеться вже про феномен корупції) рішення керівника [241, с. 180].

Практика свідчить, що ринок є ефективним механізмом економічних відносин, функціонування якого стимулює зростання ділової, підприємницької, організаторської активності суб'єктів управління. Все це вимагає інноваційного підходу до підготовки та навчання керівників, зумовлює впровадження нових управлінських технологій, передбачає зміну нормативних вимог до керівників, їхньої управлінської компетентності,

здатності орієнтуватися в зростаючих інформаційних потоках, уміння створювати працездатні групи людей. Саме від цього залежить ефективність усієї управлінської діяльності як практичного, організаційного і регулятивного впливу управлінців на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення [242, с. 103].

Важливо створити такі умови, за яких і держава, і кожний її службовець були би взаємозацікавлені у професійному розвитку всього персоналу державної служби і конкретного працівника, у підвищенні ефективності управлінської праці [243, с. 112–113].

Важливим у цьому контексті є психологічний аспект управлінської ідеології. Його сутність полягає в усвідомленні державними службовцями нових ціннісних орієнтирів державного управління, певної системи цінностей, що характерна для людей, які працюють на державній службі. Нова система цінностей державних службовців має включати як єдині для українського суспільства соціальні цінності (свобода особистості, приватна власність, підприємництво, вільний, усебічний і постійний розвиток особистості, конкуренція, індивідуальна активність, освіта тощо), так і відмінні від загальноприйнятих ціннісні пріоритети з особливими суспільно значущими цінностями – тобто специфічні цінності, зумовлені професійною діяльністю державних службовців [244, с. 95].

Досвід багатьох країн свідчить, що значні соціально-економічні перетворення в них найчастіше починалися зі зміцнення державної служби, при цьому загальною тенденцією було посилення ролі державних службовців як суб'єктів виконання повноважень державних органів, створення службовцями умов для розкриття своїх здібностей, прояву творчості та ініціативи, підвищення авторитету держави загалом.

Професійний розвиток полягає, насамперед у формуванні і постійному збагаченні у службовців загальнолюдських якостей, професійно значущих знань, навиків та умінь, які необхідні їм для виконання своїх посадових функцій, реалізації прав і обов'язків.

Оснoву ефективності державної служби в суспільному розумінні становить довіра громадян до державних службовців, яка однак є досить низькою. У багатьох країнах дедалі більше усвідомлюють, що аномалії державної служби пов'язані з рівнем професіоналізму державних службовців, а забезпечення надійності роботи державної системи пов'язують з її корекцією і оптимізацією, що виводить вивчення професіоналізму державних службовців до пріоритетних завдань [245, с. 230, 232].

У процесі становлення органів державної влади та органів місцевого самоврядування у них прийшли, з одного боку, кадри, які мали досвід управлінської діяльності, набутий в умовах тоталітарного суспільства, і відповідний менталітет, а з іншого – працівники, переважна більшість яких прагнули бути корисними молодій Українській державі, але не мали ні відповідних знань, ні досвіду, ні управлінських навиків.

Ефективне виконання ними своїх функцій в умовах зміни відносин між владою і народом, передачі певних державних функцій недержавному сектору, децентралізації державних послуг, конкуренції щодо надання таких послуг, розвитку українського суспільства в напрямі політичного й економічного плюралізму, підвищення ролі науки в організації управління, розширення застосування сучасних інформаційних технологій, здійснення адміністративної та перспективи проведення політичної реформи вимагають високої компетентності та професіоналізму. Особливо це стосується керівних кадрів органів державної влади та органів місцевого самоврядування [2, с. 298].

Необхідно одночасно з підвищенням матеріального добробуту посилювати моральне виховання народу, передусім управлінських кадрів, поліпшувати якість їх професійної підготовки та формувати високу етичну відповідальність. Це – суттєвий чинник, що визначає якість і оперативність організації виконання законів та інших державно-правових актів. А ось управлінців, які б відповідали світовим стандартам, у нас небагато. Саме тому не треба шкодувати кошти на підготовку цих кадрів за кордоном і у себе. Удосконаленням системи і структури виконавчої влади і зміною правового

стану певних суб'єктів не закінчується процес її реформування. Доцільно в кожному державному органі, установі, підприємстві мати інструкції, які б визначали обсяг функцій, прав, обов'язків і відповідальності для кожної посади і щоб на вимогу з ними міг ознайомитися громадянин [246, с. 23].

Сьогодні Україна потребує насамперед приведення професійно-інтелектуального і морального рівнів представників владних кіл у відповідність до сучасних потреб і вимог управління суспільством в умовах його подальшої демократизації і гуманізації, переходу на вищий ступінь соціально-економічного розвитку, до політичної та правової систем зі складнішими, багатовимірними структурами. Досвід Японії, США, розвинутих країн Західної Європи недвозначно доводить, що вища державна і ділова бюрократія ефективна настільки, наскільки вона, окрім збереження свого статусу як специфічної спільноти, відносно самостійної від основних соціально-політичних сил, у своїй організаційно-управлінській діяльності спирається на новітні знання про суспільство і державу, закономірності їх розвитку. На думку В. Селіванова і В. Цветкова, „сучасне подолання кризи державного управління у пострадянських суспільствах, серед них – в Україні, має бути пов'язане не з впровадженням у суспільну практику технології „міцної руки”, „сильної держави”, сліпого втручання методом спроб і помилок у соціальну дійсність або навіть упертого насилування її, а з якісним поновленням політичного керівництва країни, суттєвим підвищенням його етичного та інтелектуального потенціалу, зокрема, на основі знань тих сфер, які треба регулювати і якими необхідно управляти” [247, с. 23].

Для того, щоб забезпечити високий рівень професійної компетентності управлінських кадрів упродовж усієї їхньої професійної діяльності, необхідно здійснити перехід до безперервної освіти фахівців у галузі державного управління. Тому система безперервної професійної освіти державних службовців передбачає: по-перше, надання фахівцям спеціальної підготовки в галузі державного управління; по-друге, перепідготовку фахівців, що мають вищу освіту, й надання їм кваліфікації в галузі державного управління; по-

третє, постійне підвищення кваліфікації у галузі державного управління.

Для України цінним є досвід зарубіжних країн щодо організації неперервної освіти державних службовців. Оскільки більшість розвинених країн мають значний досвід у підготовці фахівців у галузі державної служби та державного управління, перед нами постала проблема визначення країн, чий досвід найбільш прийнятний для нас. Такими країнами можна вважати Францію, Німеччину, Великобританію та Іспанію [248, с. 465].

Кадрові служби органів місцевого самоврядування, як і органів державної влади, здебільшого усе ще продовжують працювати по-старому, займаючись переважно кадровим діловодством і залишаючи поза увагою інші функції управління персоналом. Така пасивність і функціонально збіднений характер діяльності цих підрозділів має дедалі негативніші наслідки. Розрив у рівні роботи кадрових служб органів державної влади та місцевого самоврядування порівняно зі службами управління персоналом бізнесових структур стає дедалі відчутнішим.

Відставання спричиняє значні втрати якості кадрового потенціалу державної служби, що посилюються у зв'язку з переходом кадрових служб і кадрових агенцій у сфері бізнесу до так званого „полювання за головами”. Вони полягають у таємному переманюванні кращих спеціалістів з однієї організації в іншу. Тому якщо з реформуванням кадрових служб у органах виконавчої влади та місцевого самоврядування і надалі триватимуть зволікання, то кадровий потенціал державної служби та служби в органах місцевого самоврядування буде дедалі менше здатним відповідати на ті історичні виклики часу, які кидає сьогодення та майбутнє [249, с. 32].

Багатогранність і складність завдань сьогодення виводять питання кадрового забезпечення органів державної влади на рівень невідкладних. Це зумовлює вироблення і практичне втілення найсучасніших підходів до формування складу державних службовців і, насамперед, керівників державних органів та їхніх структурних підрозділів.

Ефективність функціонування державної служби значно залежить від якості персоналу. У зв'язку з цим особливу увагу слід приділяти залученню

кращих кандидатів на кожну державну посаду, відбору їх на конкурсній основі і забезпеченню кар'єрного просування лише з урахуванням їхніх службових заслуг [250, с. 41].

Спроби підвищити ефективність державної служби за допомогою попередньої підготовки і підвищення кваліфікації службовців слід розглядати з урахуванням ширших завдань реформи державного сектора. У країнах Центральної та Східної Європи реформатори досягли значного прогресу в подоланні зрозумілих, але все ще шкідливих антидержавних настроїв, наголошуючи на позитивному внеску модернізованого державного сектора у функціонуванні ринкової економіки. У такому контексті визнається потреба в інтегрованому підході до реформи. Це означає, що завдання, організаційні структури, адміністративні процедури та кадрові питання не можна розглядати поодиночці [251, с. 18].

Тема професійного розвитку працівників органів місцевого самоврядування не нова, її аспекти розглядалися в багатьох наукових і практичних дослідженнях. Однак формування дієвої моделі професійного навчання кадрів місцевого самоврядування потребує певного узагальнення, уточнення та поновлення її змістовних і структурних компонентів [252, с. 97].

Важливою складовою розвитку інституту управління персоналом є спеціальне інтенсивне навчання працівників кадрових служб, які мають перетворитися з технічних працівників на професійних менеджерів з управління людськими ресурсами [187].

Провідні вітчизняні дослідники проблем адміністративного реформування неодноразово наголошували на пріоритетності саме кадрової складової реформування. Зокрема, В. Олуйко відносить формування ефективного кадрового потенціалу до актуальних питань сучасного державотворення [253, с. 24]. В. Яцуба називає кадрове забезпечення новацій украї важливим механізмом удосконалення системи адміністративно-територіального устрою [254, с. 5].

Таким чином, принциповим аспектом кадрового забезпечення

адміністративно-територіальної реформи є формування необхідного кадрового потенціалу на місцях. На сьогодні стан кадрового забезпечення територіальних органів влади в Україні визначається як незадовільний [255, с. 5].

Зміцнення кадрової основи місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є однією з найгостріших проблем. Від її вирішення безпосередньо залежать розробка і реалізація ефективної державної регіональної політики. Водночас проблема моделювання системи пошуку та відбору кадрів в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування залишається недостатньо висвітленою [215, с. 364].

Особистими вимогами до всіх державних службовців є наявність таких рис, як принциповість, рішучість і вимогливість у дотриманні чинного законодавства щодо вирішення питань розбудови незалежної України; ініціативність, особиста ввічливість, тактовність та витримка у наданні послуг населенню України [256, с. 453].

Ми вважаємо справедливою думку В. Авер'янова про те, що ключові положення щодо поведінки державних службовців мають знайти відображення на рівні принципів у Законі України „Про державну службу”, а не тільки (як тепер) у затверджених наказом Голодержслужби України від 23.11.2000 р. „Загальних правилах поведінки державного службовця”. Адже цей підзаконний акт не можна вважати належним засобом унормування поведінки державного службовця [257, с. 34].

Так, опитані нами посадові особи органів місцевого самоврядування вважають, що найбільш важливим є досвід у наданні адміністративних послуг (31,7%). У даному випадку, вказана позиція опитаних посадових осіб є недостатньо доказовою, тому що освіта і професіоналізм є складовою частиною досвіду посадової особи. Натомість споживачі адміністративних послуг у цьому питанні надають перевагу професіоналізму посадових осіб органів місцевого самоврядування (90,3%).

Слід погодитися з думкою В. Барвіцького про те, що якісне кадрове забезпечення неможливе без створення сприятливих умов для

професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування [236, с. 332].

Підготовка кадрової еліти, що здатна здійснювати прогресивні суспільні реформи, неможлива без залучення молоді до державної служби як основи нової кадрової політики – інструменту динамічного розвитку суспільства.

Необхідність залучення молоді зумовлена тим, що українській молоді притаманні такі риси характеру, як енергійність, комунікабельність, мобільність, вміння швидко реагувати на зміни оточуючого середовища, приймати виважені, об'єктивні рішення. Важливим є аналіз потреб у підвищенні кваліфікації. Його слід розуміти як процес, під час якого визначаються найбільш доцільні форми, методи і засоби навчання, стверджуються принципи і спрямування змісту навчального процесу.

Сьогодні в різних галузях ринкової економіки на перший план серед найефективніших функцій системи управління висувають стратегічний підхід, стратегічне планування. Вказані заходи треба застосовувати й у сфері підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування. Глибоке дослідження фактичного стану справ у підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації спеціалістів, практичного використання ними здобутих знань, постійний збір та аналіз великого масиву інформації про розвиток органів місцевого самоврядування сприятиме дедалі більшому зростанню рівня їх професіоналізації [258, с. 207].

Підготовка спеціалістів для роботи в органах місцевого самоврядування, основним завданням діяльності яких стане надання населенню від імені держави адміністративних послуг, має на сьогодні різні за змістом і формою напрями, що вимагають як удосконалення, так і адаптування своєї діяльності відповідно до європейських стандартів.

3.2. Узагальнення та адаптація світового досвіду надання адміністративних послуг для населення

Ефективність місцевого самоврядування є однією з найважливіших ознак демократичної правової держави. У кожній з них залежно від особливостей устрою, історичних, національних, географічних та інших особливостей самоврядування має специфічну правову форму. У Всесвітній Декларації про місцеве самоврядування та Європейській Хартії місцевого самоврядування зазначено, що місцеве самоврядування – це „гарантоване законом право територіальних громад та їхніх органів вирішувати власні проблеми і управляти своїми територіями в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах населення.” Ці норми відтворені в національному законодавстві більшості сучасних держав.

Так уже історично склалося, що в таких країнах, наприклад, як Франція та колишній СРСР, місцеве самоврядування перебувало під жорсткішим контролем з боку державної влади, ніж в Англії чи, скажімо, у США. Отож не дивно, що саме у Великобританії, особливо після реорганізації у 1997 р., місцеве самоврядування функціонує сьогодні найефективніше.

Що стосується напряму підвищення ефективності діяльності державного апарату в США, то адміністрація країни починаючи з 1992 року в централізованому порядку запроваджує концепцію загального управління якістю у діяльність апаратів федеральних міністерств і відомств (фінансів, оборони тощо). До сфери державних і суспільних послуг, охоплених діяльністю щодо підвищення якості, увійшли: виконавча діяльність уряду та місцевих органів влади; освіта; охорона здоров'я; правоохоронна діяльність; залізничний транспорт; оподаткування; комунальні служби. [259].

Надання послуг державними службовцями в нашій країні стане складовою їх професійної діяльності, що потребуватиме здійснення починаючи з 2006 року таких заходів:

- визначення груп споживачів послуг і складення переліків послуг, які їм надаються;
- установлення порядку і регламенту надання послуг, визначення критеріїв оцінки їх якості, міри відповідальності державних службовців;
- вивчення доцільності передачі права надання окремих послуг бюджетними установами та організаціями [260].

Правова форма місцевого самоврядування у різних державах залежить від багатьох чинників, включаючи історичну традицію. Україна завжди намагалася створити власну повноцінну державу та запровадити в ній місцеве самоврядування. Як зазначає А. Ткачук, „фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні почалося після обрання народних депутатів Українською РСР та місцевих рад народних депутатів у березні 1990 р. Новообрані місцеві ради хотіли позбутися як партійного, так і державного патронату над своєю діяльністю, але відсутність досвіду нового місцевого керівництва досить часто призводило до прийняття органами місцевої влади рішень, що суперечили як інтереса місцевої влади інших рівнів, так і державним інтересам [261, с. 21].

Державна служба будь-якої країни має належні їй специфічні ознаки. Принциповим положенням, яке застосовується у практиці різних країн світу, є те, що підвищення кваліфікації вважається якісною категорією, оскільки професійний розвиток державного службовця базується на принципах систематичності, цілеспрямованості, врахування наукових закономірностей навчального процесу, застосування сучасних технологій реалізації змісту навчання з урахуванням його диференціації та індивідуалізації (в межах можливого), ефективності досягнення певної мети.

Сучасний досвід високорозвинутих країн переконує, що висока ефективність і результативність підвищення кваліфікації досягається не тільки сукупністю чинників якості навчального процесу, а й рівнем розвитку та раціональною організацією самої системи підвищення кваліфікації кадрів, постійною взаємодією органів державної влади та органів місцевого

самоврядування, швидкістю впровадження інноваційної стратегії як логічної стадії розвитку державного управління до створення дієздатного інституту державної служби [262, с. 49].

Про те, що необхідно враховувати позитивний міжнародний досвід у діяльності органів місцевого самоврядування, вважають 81,7% опитаних нами посадових осіб вказаних органів. Фактично 100% опитаних нами споживачів звертають увагу на необхідність використання існуючого позитивного міжнародного досвіду у вказаній сфері діяльності органів місцевого самоврядування. Громадянин бажає швидкого та нескладного задоволення своїх потреб без того, щоб на нього накладався бюрократичний тягар публічного управління у формі важко зрозумілих, поділених на сектори процедур і складних приписів (формулярів).

Для того, щоб запобігти вище згаданим проблемам надання послуг, у громадах зараз дедалі частіше створюються служби для громадян (або офіси для громадян), які покликані швидко і з „одних рук” надавати громадянам велику кількість місцевих послуг.

Візьмемо для прикладу м. Гейдельберг (Німеччина). Результати опитування громадян щодо впровадження відповідної служби у цьому місті демонструють, що шляхом впровадження таких служб можна досягти значного успіху, особливо щодо тих критеріїв якості (часовий фактор, зручний для клієнта продукт тощо), якими громадяни були особливо незадоволені. Створення служб для громадян (одна центральна служба для громадян і децентралізовані служби у районах міста) у м. Гейдельберг отримало надзвичайно велику прихильність населення [263].

Однією з головних ознак суспільно-політичного життя сучасного світового співтовариства є глобальний процес демократизації, що за останній час охопив більшість країн світу. Демократичне суспільство стає дедалі більше вимогливим до влади, що змущує її орієнтувати всю свою діяльність на людину, на задоволення її потреб та інтересів через надання якісних послуг. Запровадження інституту публічних послуг є основним способом реалізації

державними службовцями завдань і функцій держави у межах своєї компетенції.

Сферу публічних послуг становлять послуги, що надають органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, які перебувають в їх управлінні.

Державні послуги об'єднують управлінські та адміністративні. Залишається нагальною потребою створення системи гарантованого державою збагачення досвіду державної служби, місцевого самоврядування, тобто створення системи активного залучення професіоналів – державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [264].

Ідейну основу професіоналізації служби місцевого самоврядування слід відшукувати у фундаментальних працях, присвячених вченню про природне право. Представники цієї теорії (А. Токвіль, О. Лобанд та інші) відстоювали думку про те, що право жителів на управління своїми справами є так само невід'ємним і невідчуженим правом, як і природні права та основи свободи людини, що дані їй від народження. Зокрема, у книзі А. Токвіля „Демократія в Америці” на перше місце ставиться устрій суспільства вільного, демократичного, заснованого на громадських традиціях; тут ідеться про громадські інститути, що відкривають народів шлях до свободи і вчать його користуватися цією свободою. Водночас А. Токвіль висловлює думку, що головна мета демократичної влади полягає не в тому, щоб володарювати, і навіть не в упорядкуванні жебрацького існування громадян, а в підвищенні добробуту людей. Із цим важко не погодитися – важче реалізувати на практиці [265, с. 63].

Побудова ефективної держави в Україні неможлива без створення ефективної системи державного управління та модернізації моделі адміністрування на всіх рівнях – від загальнонаціонального до рівня територіальних громад. Параметри розвиненості систем управління на всіх рівнях враховуються при прийнятті країн до Європейського Союзу та оцінюванні перспектив інтеграції до інших політичних і фінансово-економічних структур об'єднаної Європи.

Т. Білозерська вважає, що співробітництво між Україною та Європейським Союзом у пріоритетних сферах має передбачати певну систему адміністративно-правових та організаційних заходів, спрямованих на адаптацію національного законодавства та приведення його до Європейських стандартів [266, с. 12–13].

Тому питання оптимізації муніципальної і регіональної кадрової політики, розробки нових механізмів і схем підготовки та перепідготовки управлінських кадрів сьогодні належать до розряду першочергових завдань. Це питання національного масштабу і значення, оскільки є інструментом формування стратегічного кадрового резерву країни.

Для успішного вирішення цієї проблеми необхідно вирішувати цілу низку локальних завдань на місцях, серед яких – виховання нового покоління муніципальних і регіональних менеджерів; залучення в органи місцевої влади молодих управлінських кадрів, які були б якісно підготовлені і здатні розв'язувати актуальні проблеми в умовах динамічних політичних та соціально-економічних змін тощо.

У розвинутих країнах світу ефективність муніципального менеджменту забезпечується сучасною інформаційно-комп'ютерною технологією, що в наших органах місцевого управління застосовується на дуже низькому рівні. Впровадження локальної регіональної та загальнонаціональної комп'ютерної мережі дасть змогу отримати оперативну інформацію про кон'юнктуру ринку товарів і послуг, оперативно надасть конструктивні пропозиції щодо рішення у цих питаннях.

Міжнародний досвід свідчить, що за певних умов (слабка економіка, нерозвинута політична культура, зневажливе ставлення в суспільстві до основних демократичних цінностей тощо) існує ризик того, що місцеве самоврядування „може бути віддано на відкуп регіональним елітам (часто куди менш демократичним і набагато більш егоїстичним, ніж центральна влада), які прагнуть інтегрувати місцеві органи у власний механізм управління, примусити їх функціонувати за правилами, які не завжди сумісні з

канонами демократії” [267, с. 23].

Окремі держави встановлюють виняток з конкурсної процедури для окремих посад шляхом виключення цих посад зі сфери регулювання законодавства про цивільну службу. Наприклад, таким чином у США виникли так звані „виключні посади”. При прийнятті на посади державної служби у Франції, конкурс не проводиться на посади „політичних” чиновників, призначення на які здійснює уряд або зацікавлений міністр. У Німеччині процедура конкурсу, залежно від рівня публічної служби, замінена проходженням підготовчої служби та складанням державних екзаменів (їх кількість і вид визначається видами рівня публічної служби) [268, с. 287].

У багатьох європейських країнах професійна підготовка втілюється державною стратегією. Так, у Франції законодавчо для всіх юридичних осіб визначена обов’язкова сума відрахувань на підготовку кадрів (0,75% – 6% від фонду заробітної плати залежно від чисельності працівників).

В адміністративному середовищі європейських країн модель безперервного навчання вже ефективно діє завдяки системі кар’єри. Вона базується на принципі специфічності державного і місцевого управління. Рушійною силою реалізації цього принципу є такі механізми професійної підготовки, без яких неможливе ні зарахування на публічну службу, ні посадове просування. Це, зокрема:

- підготовка до конкурсів на отримання права доступу до публічної служби;
- професійна підготовка до виконання функцій конкретної посади;
- професійне зростання під час кар’єри;
- індивідуальна підготовка, прямо не пов’язана з професійними вимогами.

Саме безперервному навчанню публічних службовців належить стратегічна роль в адміністративній системі Франції, Німеччини та багатьох інших європейських країн.

Цікавим для України є досвід підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації комунальних (муніципальних) службовців у східних землях Німеччини. В перші роки після об’єднання східних і західних земель,

основною метою навчання була професійна освіта. Це диктувалося необхідністю опанування комплексу нових професійних знань. З часом, приблизно через десять років, акцент почав змінюватися. На перший план почали виходити проблеми модернізації адміністрацій, підвищення ефективності надання послуг населенню. Тобто відбулася професіоналізація муніципальної служби, і система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації набула стандартних європейських підходів [269, с. 215–216, 222].

Розглянемо декілька країн Європи з відмінними політичними системами і структурами влади, які водночас мають досить розвинене місцеве самоврядування: Швеція, Іспанія, Франція, Польща та Угорщина.

У Франції, як і в Україні, існує три рівні місцевого самоврядування – комуна (муніципалітет), департамент і округ (регіон). Останні два можна віднести до регіонального рівня. Причому ще донедавна система влади Франції характеризувалася найбільшою централізацією серед демократичних країн Європи. І саме ця, найбільш централізована серед країн західної демократії, модель місцевого самоврядування є на сьогодні найбільш прийнятною для України.

Дуже корисним для практики побудови системи місцевого самоврядування в Україні може стати досвід у цій сфері Іспанії, яка лише у 1975 році стала запроваджувати самоуправління на місцевому та регіональному рівнях, що досить швидко дозволило створити в країні дієву оригінальну систему місцевого самоврядування.

Досліджуючи окремі питання розвитку місцевого самоврядування у Європі, ми не маємо права оминати досвід розвитку цього інституту у країнах Східної Європи. Адже ще десять років тому місцеве самоврядування в Україні та таких країнах Східної Європи, як, наприклад, Польща, Угорщина, Болгарія та інші, перебувало майже на одному рівні та значною мірою було кероване партійними органами. Але вже зараз у цих країнах функціонують оновлені та дієві органи місцевого самоврядування.

Для України було б дуже корисним вивчити досвід свого найближчого

західного сусіда, хоча в Польщі і не було застосовано якихось незвичних або нових методів. Реформа місцевого самоврядування у Польщі проводилася цілеспрямовано та поетапно.

Досить цікавим прикладом як швидкої і ефективної реформи місцевого самоврядування, так і оригінальної структури його органів та розподілу їх компетенції є Угорщина. Місцеве самоврядування в Угорщині спирається на принцип „загальної компетенції”, за яким місцева влада може виконувати будь-які завдання, пов’язані з місцевими справами, що не є конкретними обов’язками іншого державного органу. І тому місцеве самоврядування в Угорщині представлене лише на низовому рівні – муніципалітетами міст, сіл та округів; рівня регіонального самоврядування, подібного до областей в Україні, в Угорщині немає.

Отже, як бачимо, при порівнянні вищенаведених предметів відання способів організації місцевого самоврядування різних європейських країн простежуються чіткі закономірності. По-перше, цілком очевидним є той факт, що більшість муніципальних функцій виконує найнижча ланка місцевого самоврядування. Це положення навіть було закріплене на міжнародному рівні в Європейській хартії місцевого самоврядування, де зазначається що „муніципальні функції, як правило, здійснюють переважно ті органи, які мають найтісніший контакт із громадянами”. По-друге, органи місцевого самоврядування на рівні муніципалітету мають право самостійно вирішувати майже всі питання, що мають значення для ефективного функціонування територіальної громади, а регіональний рівень муніципального управління, якщо він існує, лише вирішує завдання, які виходять за межі одного муніципалітету [270, с. 83, 88, 91].

Межі повноважень місцевих органів у США, Англії та більшості інших держав устанавлюються шляхом детального перелічування їхніх прав, обов’язків і предметів відання. У цих країнах муніципалітети можуть чинити лише такі дії, що прямо запропоновані законодавством, інакше акти місцевої влади визнаються протиправними. Законодавство нерідко поділяє

повноваження муніципальних органів на обов'язкові й необов'язкові.

До обов'язкових належать повноваження з питань, яким надається загальнодержавне значення (підтримання доріг у належному стані, протипожежна служба, утримання шкіл тощо). Коло обов'язків може бути розширене за рахунок повноважень, делегованих вищою владою, як, наприклад, у США, Великобританії, ФРН та інших країнах.

До необов'язкових належать повноваження, що реалізує на власний розсуд муніципальна влада (житлове будівництво, організація муніципального транспорту, будівництво муніципальних лікарень, театрів та інше).

Компетенція органів місцевого самоврядування поширюється, насамперед, на керівництво й розвиток комунального господарства, охорону навколишнього середовища, планування, розташування й будівництво населених пунктів загальний нагляд за містобудуванням, розвиток системи місцевого транспорту й установа порядку регулювання його руху, місцеве дорожнє будівництво, водо- і газопостачання, енергозабезпечення тощо.

Значні повноваження органів місцевого самоврядування в соціальній сфері. Це повноваження з надання соціальної допомоги незаможним за рахунок муніципальних доходів (будівництво й утримання будинків для людей похилого віку, будівництво дешевого житла, муніципальних шкіл, лікарень і таке інше).

У США, Канаді, Франції у віданні органів місцевого самоврядування перебувають місцеві поліцейські сили, які виконують патрульну й охоронну службу [271, с. 331]. Європейські стандарти у сфері місцевого самоврядування закріплені у різних нормативно-правових актах, передусім, вони передбачені на міжнародному рівні в Європейській хартії місцевого самоврядування, а на національному рівні їх реалізацію регулюють норми Конституції України та Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” з відповідними змінами та доповненнями.

Основним документом, положення якого стосуються питання встановлення та реалізації європейських стандартів місцевого самоврядування,

є Європейська хартія місцевого самоврядування, що прийнята комітетом міністрів Ради Європи у Страсбурзі (Франція) 15 жовтня 1985 р. і вступила у законну силу 1 вересня 1988 р. Щодо України, то ця Конвенція була підписана 6 листопада 1996 р., ратифікована Верховною Радою України 11 вересня 1997 р. без використання застережень і вступила в законну силу 1 січня 1998 р. Загалом усі держави-учасниці Ради Європи підписали та ратифікували Конвенцію протягом 1985–2005 рр. [272].

Хартія зобов'язала всі держави-учасниці Ради Європи, зокрема Україну, застосовувати основні правові норми, що гарантують правову, адміністративну та фінансову самостійність і відокремленість територіальних громад та їх органів.

Застосування європейських стандартів у національному законодавстві України свідчить про приєднання нашої держави до процесів інтеграції місцевого самоврядування і характеризує визнання та реалізацію місцевої демократії як безпосередньої його ознаки. Зважаючи на реальну потребу переходу до європейської моделі місцевого самоврядування, основними виразниками якої є європейські стандарти, слід, насамперед, змінити законодавче забезпечення місцевого і регіонального розвитку з метою чіткого розмежування повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також практичного застосування вищеназваних стандартів щодо організаційної, правової, матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування [273, с. 368, 371].

Говорячи про іноземний досвід у питаннях удосконалення місцевого самоврядування, мабуть, доречно зазначити, що з метою ефективної організації влади на місцях у різних країнах застосовують різні системи місцевих органів управління та органів місцевого самоврядування. Науковці, зокрема П. Біленчук, В. Кравченко, М. Підмогильний, пропонують такий поділ цих систем:

1. Англо-американська (англосаксонська) система характеризується тим, що на всіх субнаціональних рівнях управління функціонують органи місцевого

самоврядування, а місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції не створюються (Велика Британія, США, Канада, Австралія);

2. Континентальна (романо-германська або європейська) система будується на поєднанні місцевого самоврядування і місцевого управління й виходить із різного тлумачення „природних” і „штучних” адміністративно-територіальних одиниць;

3. Іберійська система (Бразилія, Португалія, Мексика) передбачає, що управління на всіх субнаціональних рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, регідори, префекти);

4. Радянська система (система рад та їх виконавчих комітетів) базується на запереченні розподілу влад і визнанні повновладдя представницьких органів знизу до верху. Ця система передбачає, що всі ради, починаючи з найнижчого рівня, є органами державної влади на своїй території, всі інші органи держави прямо або опосередковано підпорядковані радам. Система рад характеризується ієрархічною підпорядкованістю всіх її елементів та відсутністю будь-якої самостійності місцевих органів (КНР, КНДР).

Аналіз вказаних систем та існуючої нормативно-правової бази і відповідних положень Конституції України дозволяє зробити висновок про застосування в Україні континентальної системи управління на місцях.

Німецьке місцеве управління – округи (Landkreis) або автономні райони (Kreisrei-stadt) – як правило, займаються питаннями ліцензування автотранспорту, інспекцією будівництва, місцевим соціальним забезпеченням, організацією пенсійного забезпечення ветеранів війни. Громади (Gemeinde) або комуни (Kommunes) функціонують на рівні населених пунктів. Вони виконують усі функції, що відповідають інтересам населення: підготовка планів розвитку, реєстрація актів цивільного стану, будівництво і підтримка місцевих доріг, початкових шкіл та інші [274, с. 53–55].

Наприкінці 60-х р. ХХ ст. почали сприймати державну службу такою, що надає послуги громадянам. На сьогодні держава повинна мінімізувати своє

втручання в життєзабезпечення громадян шляхом створення нової культури надання послуг і підвищення відповідальності державної служби в цій сфері. У концепції адміністративної реформи в Україні порушується питання про те, що „виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, правової, соціальної держави, створює умови для реалізації прав та свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, зокрема, управлінських послуг”.

Досвід економічно розвинутих країн засвідчує, що становлення „маркетингу управлінських послуг” можливе за умови врахування психології споживача. Цим питанням останнім часом приділяють багато уваги. Найважливіші праці і погляди на цю проблему належать професору Вищої школи бізнесу університету м. Кардіффа у Великобританії Гордону Фоксолу, професорові маркетингу бізнес-коледжу університету штату США Рональду Голдсміту, професору з роздрібної торгівлі університету Ольстера в Ірландії Стефану Брауну та іншим.

Психологія споживача в „маркетингу управлінських послуг” важлива в економічно розвинутих країнах, де відбувається перехід до дедалі витонченіших управлінських впливів на людину, які здійснюються в масовому масштабі. В сучасному суспільстві спостерігається різкий відхід від цінностей, базованих на масовому виробництві, прагнення до індивідуального способу життя, побудованому на особистих смаках і перевагах, тобто такого способу життя, який визнає, що товарам і символам культури властива індивідуальність.

Основні положення Конвенції, яка була підписана в Парижі 14.12.1960 р. і вступила в силу 30.09.1961 р. спрямовані на співробітництво і розвиток:

- економічного зростання і зайнятості населення, підвищення рівня життя в країнах, що підписали цю Конвенцію, з одночасною підтримкою їх фінансової стабільності;
- сприяння стійкому економічному зростанню цих країн у процесі їх розвитку;
- сприяння розширенню світової торгівлі на засадах багатосторонності та недискримінації відповідно до міжнародних домовленостей.

Покращення якості послуг є надзвичайно важливим аспектом управління результатами роботи урядів, які прагнуть реагувати на потреби громадян. Як і всі інші аспекти управління в державному секторі, воно потребує реалістичного підходу з урахуванням усіх труднощів, що виникають при встановленні та досягненні завдань цієї діяльності. Зокрема, особливо складним є питання щодо того, як повинні здійснюватися консультації з клієнтами [275, с. 8, 78, 103].

Системний підхід щодо узагальнення міжнародного досвіду діяльності органів місцевого самоврядування у сфері надання послуг населенню дозволив О. Поляку виокремити такі його позитивні сторони.

1. Від кінця минулого століття більшість розвинених країн світу з метою підвищення ефективності державного управління та місцевого самоврядування удосконалили їх механізми шляхом реформування системи державно-управлінських відносин, у результаті чого змінилося сприйняття ролі органів влади щодо задоволення потреб громадян в управлінні та регулюванні наданням послуг. Пріоритетами визначено якість послуг, з метою підвищення якої було сформовано мережу інституцій оцінювання, що найбільше послужило їх розвитку. Для України актуальність аналогічних підходів у державному управлінні та місцевому самоврядуванні визначається потребою нових форм взаємовідносин органів влади всіх рівнів із громадянами, а також стратегічними завданнями на шляху євроінтеграції.

2. Питання якості та оцінювання послуг, що надають органи місцевої влади і самоврядування в Україні, залежить від наявності конкретних розробок для запровадження їх у практику державного управління та місцевого самоврядування. Відсутність вказаних методичних розробок спричинили неоднакове розуміння та застосування термінів на позначення послуг: адміністративні, управлінські, державні, публічні, суспільні тощо. Ми пропонуємо визначення, що характеризує управлінську послугу як передбачену законодавством частину управлінської діяльності посадових осіб органів влади, яка спрямована на задоволення потреб користувачів в

управлінні та здійснюється на основі застосування системи управління якістю в органах влади.

3. Недостатність розробки методології проблеми пов'язана з невизначеністю місця надання управлінських послуг у системі державного управління та місцевого самоврядування України, що в наукових джерелах визначається по-різному та загалом дає підстави розглядати управлінську послугу як об'єкт, а суб'єктами надання управлінських послуг – користувачів чи одержувачів (фізичні та юридичні особи) та виробників управлінських послуг (органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, їх структурні підрозділи та посадові особи), механізми взаємодії яких закріплені законодавчо. Взаємодію суб'єктів надання управлінських послуг визначено як прямий і зворотній зв'язок користувачів чи одержувачів і виробників надання управлінських послуг, що в результаті утворює дієву систему надання управлінських послуг.

4. Аналіз законодавства у сфері надання управлінських послуг, розвиток якого розділено на два періоди, доводить, що загалом проблема надання управлінських послуг має недостатнє правове забезпечення. На сучасному етапі необхідно розробити і прийняти нормативно-правові акти, які б упорядковували стандарти послуг, їх реєстр, оцінювання якості та інші аспекти надання управлінських послуг на регіональному рівні. На основі результатів соціологічного дослідження, проведеного у Львівському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, спостереження за станом надання управлінських послуг органами влади України регіонального рівня, ми визначили новий підхід до формування механізмів державного управління надання управлінських послуг. Доведено, що відсутність юридичного тлумачення терміну повноваження у сфері управлінських послуг, а також законодавчого закріплення положення про те, що змістом державної служби, служби в органах місцевого самоврядування або їх частини є надання управлінських послуг громадянам, не сприяє удосконаленню їх якості. Такий

підхід потребує перерозподілу повноважень між органами влади, їх структурними підрозділами та посадовими особами, одним із механізмів якого може бути маркетизація управлінських послуг через систему оцінювання їх якості. У зв'язку з цим виникає потреба закріплення в нормативно-правових актах органів влади понять „якість”, „критерії якості”, „показники оцінювання якості”, тлумачення яких було запропоновано вище.

5. Досвід країн світу щодо формування системи оцінювання якості надання управлінських послуг свідчить про те, що найважливішим чинником була реакція органів влади на вимоги громадян щодо перегляду способів задоволення їхніх потреб у наданні послуг. Питання реформ щодо якості у сфері послуг були тісно пов'язані з головними завданнями адміністративних реформ, які включали: децентралізацію управління з метою покращання надання послуг громадянам; підвищення довіри громадян до органів влади через забезпечення прозорості та відкритості управлінської діяльності; гармонізацію відносин і встановлення тісної взаємодії між органами влади та громадянами. Застосування досвіду країн світу з підвищення якості управлінських послуг у контексті здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні свідчить про потребу реального застосування концепції управління якістю в органах влади для системи надання управлінських послуг.

6. Досвід країн світу з підвищення якості послуг населенню свідчить про потребу здійснення в Україні низки заходів, серед яких: формування ініціатив з якості на загальнодержавному та регіональному рівнях; розроблення концептуальних засад якості роботи органів влади; прийняття державних і регіональних програм щодо надання якісних управлінських послуг; формування державної політики сприяння створенню незалежних інституцій для оцінювання діяльності органів влади тощо. Така динаміка змін потребує розробки методики оцінювання якості надання адміністративних послуг населенню на основі наявних або розроблених інструментів.

7. Шляхом застосування наявних підходів оцінювання якості надання адміністративних послуг у країнах світу та виходячи з напрямів реформування

державного управління та державної служби України, визначено, що здатність забезпечення якості надання адміністративних послуг на регіональному рівні потребує від органів місцевого самоврядування: проведення інвентаризації послуг відповідно до прийнятих нормативно-правових актів; аналізу діяльності управлінь і відділів органів місцевого самоврядування щодо рейтингової оцінки надання адміністративних послуг; розробки та прийняття рішень в організаційно-виконавчому аспекті політики якості адміністративних послуг, що надає конкретний орган місцевого самоврядування.

8. Задоволення потреб користувачів управлінських послуг визначається показником ефективності – результативністю (*effectiveness*), основу якого становить сукупність критеріїв якості (доступність, зручність, своєчасність, повага до особи, відкритість) і сформованих на їх основі дванадцяти показників оцінювання якості надання управлінських послуг.

9. Для практичного застосування розроблених механізмів надання управлінських послуг рекомендуємо створити на базі органів виконавчої влади (Обласної державної адміністрації, районної державної адміністрації) та органів місцевого самоврядування експериментальні лабораторії для апробації отриманих результатів, що може стати чинником упорядкування та стимулювання роботи державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування. Для цього сформовано та доповнено дев'ять категорій для характеристики системи надання управлінських послуг: управлінська послуга, об'єкт, суб'єкти управлінських послуг, виробники, користувачі, взаємодія суб'єктів надання управлінських послуг, якість послуг, критерії якості, показники оцінювання якості управлінських послуг. Переорієнтація управлінської діяльності на надання якісних послуг у роботі органів влади регіонального рівня може здійснюватися на основі розроблених і запропонованих планів та програм. Для проведення моніторингів оцінки діяльності службовців розроблено інструмент здійснення контент-аналізу матеріалів преси. Вимірювати ефективність надання управлінських послуг можна за допомогою сформованого показника результативності (*effectiveness*),

який включає п'ять критеріїв якості та дванадцять показників оцінювання якості [276, с. 13–15].

Вказані підходи є лише частиною вирішення питань, що стоять перед органами місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг населенню України. Існуючий у цьому напрямі позитивний міжнародний досвід сприятиме підвищенню стандартів їх отримання з метою захисту та реалізації прав і свобод громадян України.

Висновки до Розділу 3

1. Однією з найбільш значущих складових державної кадрової політики є кадрова політика у сфері державного управління, оскільки саме практична діяльність державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування визначає успішне здійснення завдань держави на сучасному етапі.

За умови оздоровлення владних структур виникає нагальна потреба у кадрах державного управління, насамперед, керівних, які відповідають нинішньому етапові розвитку України, здатних забезпечити досягнення принципово нової якості життя громадян, дотримання прав і свобод людини, реалізації її законних інтересів; запровадження демократичних, економічних та соціальних європейських стандартів життєдіяльності громадянина, суспільства і держави; створення умов щодо реалізації управлінськими кадрами свого професійного потенціалу для успішного виконання посадових обов'язків і забезпечення ефективного функціонування органів державної влади.

2. Європейська та євроатлантична інтеграція є важливим стимулом прискорення системних реформ в Україні, особливо в діяльності органів місцевого самоврядування. Це вимагає постійного підвищення якості кваліфікаційного потенціалу керівних кадрів, від рівня реалізації якого залежить майбутнє державної політики. Саме підвищення кваліфікації керівних кадрів усіх рівнів спрямоване на адекватну трансформацію суспільства, оновлення теоретичних і практичних необхідних для ефективного вирішення завдань професійної діяльності на державній службі та в органах місцевого самоврядування.

3. Українське суспільство на шляху демократичних перетворень вирізняють такі незадовільні чинники:

- недостатня якість послуг, які надають органи державної влади;
- факти корупції і хабарництва, зволікання та тяганина;
- непрозорість і невизначеність адміністративних процедур;

- бюрократизм;
- відсутність можливості реального громадського контролю за використанням бюджетних коштів;
- недостатня відповідальність державних службовців перед своїм керівництвом і громадянами тощо.

Система управління якістю надання адміністративних послуг покликана усунути ці негативні явища в суспільному житті. Її запровадження в органах виконавчої влади сприятиме формуванню позитивного іміджу влади серед громадян України, бізнесових кіл і міжнародної спільноти, підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади у процесі інтеграції України в Європейський Союз та прискоренню реформування системи державного управління.

4. Вирішення проблеми підвищення кваліфікації керівних кадрів у контексті європейської та євроатлантичної інтеграції значно залежить від змісту навчання, що має визначатися на основі вимог суспільства до кадрового забезпечення центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, до засобів, методів професійної діяльності на основі професійних програм відповідного напрямку, включаючи широкий спектр економічно-правової, політологічної, управлінської, соціально-гуманітарної підготовки з питань європейської та євроатлантичної інтеграції.

5. Сучасний стан кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що забезпечують виконання Українською державою своїх функцій, на сьогодні визнати задовільним не можна. Відчувається гостра потреба у кваліфікованих кадрах, загально визнаною є „криза керівників”, особливо середньої ланки. Маємо дефіцит професійних кадрів на тлі безробіття. На сьогодні єдина кадрова політика щодо державних підприємств, установ та організацій, що забезпечують виконання функцій держави, практично повністю відсутня.

6. Здійснене системне дослідження зарубіжного досвіду свідчить про доцільність і необхідність розробки відповідної прикладної моделі надання

адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування.

7. Формування регіональної кадрової політики держави має підпорядковуватися її соціально-економічним завданням, демократизації та оптимізації управлінської діяльності органів місцевого самоврядування з метою поєднання державних і місцевих інтересів, розвитку державних і адміністративних послуг.

Державні службовці місцевих органів влади є найбільш впливовими у вирішенні різноманітних регіональних проблем, у задоволенні законних прав та інтересів громадян, здійсненні державної політики у сферах економіки, соціального, етнопонаціонального та духовно-культурного життя, екології, міжнародних відносин і зовнішньоекономічних зв'язків.

Як показує практика, державним службовцям України бракує досвіду демократичного управління в умовах ринкової економіки, проведення політичного аналізу та вироблення професійних рішень, уміння мислити на перспективу; значна частина службовців не володіє сучасними знаннями з управління, інформаційними технологіями, що ускладнює утвердження нових принципів державного управління та здійснення успішної управлінської діяльності. Професійно не підготовлені працівники діють некомпетентно, безвідповідально, формально виконують функціональні обов'язки. Такі державні службовці не спроможні розробляти ефективну стратегію економічного та соціального розвитку. Таким чином, сучасні вимоги задоволення потреби у підвищенні фахового рівня вимагають системної, комплексної підготовки державних службовців з новим мисленням – суспільно-політичним, державницьким, економічним, управлінським, духовним.

8. Місцеве самоврядування є одним із визначальних елементів демократичного устрою держави, політичних систем різних країн світу та України. Як і демократія взагалі, воно пройшло тривалий і складний шлях розвитку. Наша країна за роки незалежності зробила важливі кроки для становлення та конституційного закріплення основ місцевого самоврядування.

Протягом цього часу відбулася не тільки трансформація структури місцевої влади, а й еволюційна зміна поглядів на місце та роль місцевого самоврядування в утвердженні України як європейської демократичної держави. Проте в перспективі для встановлення на місцевому рівні потужного і впливового представницького самоврядування, ефективного виконання властивих йому функцій і повноважень потрібно не лише внести відповідні зміни до Конституції (особливо щодо виборчого процесу), а й, насамперед, на державному рівні розробити концепцію реформування політичної системи загалом і публічної влади на місцях зокрема.

ВИСНОВКИ

У результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу національного законодавства України, міжнародного законодавства і практики його реалізації, теоретичного осмислення численних наукових праць у різних галузях юриспруденції, ми дійшли певних висновків, сформулювали низку пропозицій і рекомендацій, спрямованих на нове вирішення наукового завдання стосовно визначення та вдосконалення правових засад діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування у контексті підвищення їх ефективності, якості та відповідності стандартам, що впроваджені та діють у розвинених країнах світу. Основні з них такі:

1. Наукове значення і правова характеристика нормативних основ надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування полягала у: а) з'ясуванні лінгвістично-юридичних аспектів застосування термінології у сфері надання адміністративних послуг населенню; б) досконаліші за формою і змістом систематизації принципів формування та надання адміністративних послуг населенню, а також їх видовій характеристиці.

Практична цінність роботи пов'язана з розглядом організації діяльності органів місцевого самоврядування щодо надання адміністративних послуг населенню України та її кадрового забезпечення.

2. Розроблено і запропоновано якісно новий порядок і умови надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування, який базується на певній послідовності реалізації прав споживачів на отримання послуги.

Власне умови за яких відбувається надання та реалізація адміністративних послуг населенню, є об'єктивними та суб'єктивними за своїм змістом, а їх вплив на надання послуг залежить від правового регулювання суспільних відносин у сфері надання адміністративних послуг,

економічного розвитку країни та соціальної захищеності прав і свобод громадян України.

3. Результати проведеного опитування дозволили зробити висновок щодо найбільш доцільного використання принципів, які забезпечують права отримувачів адміністративних послуг. Це стосується принципів: законності, справедливості, об'єктивності та індивідуального підходу.

Вказані принципи взаємопов'язані з принципами реформування державного управління у країнах Західної Європи та принципами, що закріплені у Всесвітній декларації органів місцевого самоврядування.

4. З'ясування видів адміністративних послуг і якості їх надання населенню України органами місцевого самоврядування сприяло виокремленню відносин у вказаній сфері, зокрема залежно від: 1) зміни характеру відносин між органами місцевого самоврядування і населенням; 2) розмежування перспективної діяльності органів місцевого самоврядування і поточного адміністрування, в якому задіяні посадові особи на момент надання адміністративних послуг.

Аналіз природи утворення і реалізації адміністративних послуг сприяв поділу їх на обов'язкові, що надаються споживачам відповідно чинного законодавства і є безкоштовними тому, що вони оплачені населенням за рахунок податків і зборів; та факультативні, що за своїм призначенням покликані захищати інтереси їх споживачів, але їх надання має бути платним і спрямованим до бюджету органів місцевого самоврядування.

Визначено, що адміністративні послуги за видовою ознакою можна умовно поділити на правові, неправові, матеріальні, нематеріальні. Урахування вказаної ознаки сприяє більш деталізованій конкретизації видів послуг, які надають органи місцевого самоврядування.

5. Проаналізовано порядок і умови надання адміністративних послуг населенню України, на підставі чого встановлено наявність окремих невідповідностей, що створюють бюрократичні перепони під час отримання та реалізації споживачами послуг.

Особливо це стосується умов, що негативно впливають на порядок надання адміністративних послуг споживачам. До них слід віднести: політичну нестабільність у країні; розбалансовану діяльність економіки на загальному та місцевому рівнях; недостатнє фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування; недостатній рівень інформованості населення країни про існуючі види послуг; збирання різного виду матеріалів, документів, дозволів та іншого для підтвердження права споживача на отримання послуги.

Запропоновано впровадження „єдиного вікна”, що спрощує порядок отримання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. Одночасно визначено, що надання населенню адміністративних послуг через інтернет, електронним шляхом, є одним із пріоритетних напрямів у діяльності органів місцевого самоврядування.

6. Розглянуто права отримувачів адміністративних послуг серед населення України з урахуванням вимог Конституції України, Закону України „Про органи місцевого самоврядування” та інших нормативно-правових актів.

Визначено необхідність поділу прав отримувачів адміністративних послуг на такі групи: а) за змістом реалізації; б) за можливістю оскарження порушеного права. Це сприятиме подальшій класифікації адміністративних послуг з урахуванням ознак, що впливають на отримання, реалізацію наданих послуг та їх оскарження отримувачем у разі необхідності.

Характеристика адміністративно-правового статусу отримувача послуг побудована на основі існуючих загально-теоретичних пояснень правового статусу громадян України з урахуванням передбаченої чинним законодавством право- та дієздатності.

7. Розглянуто і встановлено, що повноваження органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг населенню не мають чіткого визначення за сферою (галуззю) їх надання, змістом і формою реалізації. Координаційна діяльність між структурними підрозділами на рівні органу місцевого самоврядування, а також між окремими органами по

горизонталі, як правило, відсутня, що є суттєвим недоліком, який впливає на формування видів адміністративних послуг і якість надання їх споживачам. У даному випадку, доцільним є створення постійно діючої координаційної ради на рівні окремого міста, яке поділене на декілька адміністративних районів, або на рівні області.

8. Розглянуто і запропоновано здійснення кадрового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, що пов'язане із наданням адміністративних послуг населенню у таких напрямках: а) підготовка і забезпечення органів місцевого самоврядування висококваліфікованими, професійними і компетентними кадрами; б) створення системи курсів, навчальних програм з метою постійної перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, зайнятих у сфері надання адміністративних послуг населенню.

9. З метою поліпшення ефективної діяльності органів місцевого самоврядування здійснено узагальнення міжнародного досвіду щодо надання адміністративних послуг органами виконавчої влади країн світу.

При цьому звернена увага на те, що:

- органи місцевого самоврядування України, як і органи влади на місцях в інших країнах світу, є учасниками глобального процесу демократизації, що сприяє більш вимогливому ставленню людей до влади у сфері отримання від неї послуг, передбачених законодавством;

- професіоналізм служб органів місцевого самоврядування є свідченням якості послуг, що надають органи влади населенню, а також однією із ознак довіри населення до влади на місцях;

- ефективна діяльність органів місцевого самоврядування повністю залежить як від інформаційного забезпечення органів влади щодо потреб населення у послугах, так і від інформованості населення про види послуг, порядок та умови їх отримання;

- доцільним для впровадження в діяльність українських органів місцевого самоврядування у сфері надання послуг населенню принципу „загальної

компетенції”, який застосовується в Угорщині і є свідченням того, що місцева влада може виконувати будь-які завдання, пов’язані з місцевими справами, що не є обов’язковими для органів державної влади, а в окремих випадках – не передбачені національним законодавством;

- адаптація європейських стандартів у національному законодавстві повинна мати неформальний зміст, а дієву правову основу на якій мають бути побудовані якісно нові порядок і умови надання та отримання адміністративних послуг населенням України;

- вимагає подальшого дослідження психологічний аспект надання послуг населенню. Це однаково стосується як посадових осіб органів місцевого самоврядування, до компетенції яких належить надання адміністративних послуг, так і споживачів, які їх отримують. На сьогодні спостерігається масовий відхід від цінностей, насамперед моральних, що суперечать масовому виробництву, змінюються погляди людей на якість і безпеку виробничих товарів, продукції, загострюється соціально-економічне розшарування між людьми, що викликає необхідність у зміні пріоритетів у сфері надання послуг, особливо тих, що повинні забезпечувати потреби населення у праці, побуті, освіті, здоров’ї, охороні природи та навколишнього середовища;

- потрібна негайна систематизація та уніфікація національного законодавства, пов’язаного з регулюванням і забезпеченням відносин, що виникають у результаті надання послуг органами місцевого самоврядування та отримання їх споживачами – населенням України.

додаток А

**Результати опитування респондентів,
проведеного відповідно до теми дисертаційного
дослідження на тему: „Правові засади діяльності з надання
адміністративних послуг населенню України органами
місцевого самоврядування”**

Шановні респонденти відповіді на питання в анкеті необхідно обводити, або робити позначки біля питань.

№ п/п	Найменування питань	Респонденти, що підлягали опитуванню			
		Посадові особи ОМС		споживачі адміністративних послуг	
		Кількість опитаних	(%%)	Кількість опитаних	(%%)
1	2	3	4	5	6
1	Які правові акти є основними у наданні адміністративних послуг населенню України?				
1.1	– Конституція України;	7	8,5	124	41,0
1.2	– Нормативні акти Кабінету Міністрів України;	46	56,9	127	42,0
1.3	– Відомчі нормативні акти міністерств, відомств, комітетів;	17	20,7	27	8,9
1.4	– Загальнообов'язкові рішення місцевих органів влади.	12	14,6	24	7,9
	Разом:	82		302	
2	Які принципи є найбільш важливими у наданні послуг населенню України?				
2.1	- Законність	45	54,8	107	35,4
2.2	- Справедливість	8	9,7	98	32,4
2.3	- Об'єктивність	6	7,3	61	20,1
2.4	- Індивідуальний підхід	23	28,0	36	11,9
2.5	- інші _____ (написати)				
	Разом:	82		302	
3	За якими із вказаних адміністративних послуг населення України найбільш часто звертається до органів влади?				
3.1	– реєстрація і перереєстрація суб'єктів підприємницької діяльності;	6	7,3	86	28,4
3.2	– видача документів, що засвідчують права громадян;	4	4,8	5	1,6
3.3	– реєстрація і перереєстрація документів громадян;	15	18,3	95	31,4
3.4	– видача дублікатів різних документів	2	2,4	7	2,3

	громадян;				
3.5	– державна реєстрація:				
1)	майнових прав фізичних осіб;	7	8,5	44	14,5
2)	юридичних осіб;				
3.6	– видача дозволів (наприклад, на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на розміщення реклами; на придбання, зберігання, носіння зброї);	38	46,3	30	9,9
3.7	- реєстрація з веденням реєстрів (наприклад, реєстрація актів громадянського стану, суб'єктів підприємницької діяльності, автотранспортних засобів), в тому числі легалізація суб'єктів (наприклад, легалізація об'єднань громадян);	9	10,9	17	5,6
3.8	- соціальні адміністративні послуги (наприклад, призначення субсидій, пенсій).	1	1,2	18	5,9
	Разом:	82		302	
4	Чи влаштовує Вас існуючий порядок надання адміністративних послуг населенню України?				
4.1	- Так	73	90	4	1,4
4.2	- Ні	7	8,5	287	95,0
4.3	- Інше _____ (написати)	2	2,4	11	3,6
	Разом:	82		302	
5	Які із вказаних умов найбільш суттєво впливають на об'єм і якість адміністративних послуг населенню України?				
5.1	Україні?	3	3,6	1	0,33
5.2	- Політичні	4	4,8	3	0,99
5.3	- Соціальні	22	26,8	182	60,2
5.4	- Правові	1	1,2	3	0,99
5.5	- Демографічні	1	1,2	2	0,66
5.6	- Етнічні	5	6,0	111	36,7
5.7	- Економічні	-	-	-	-
	- Інші _____ (написати)				
	Разом:	82		302	
6	Чи повинні нести зобов'язання і які саме споживачі адміністративних послуг?				
6.1	Так	74	90,2	292	96,6
6.2	Ні	8	9,8	10	3,4
6.3	Правові:				
6.3.1	матеріальні	18	21,9	27	8,9
6.3.2	дисциплінарні	16	19,5	206	68,2
6.3.3	адміністративні	26	31,7	46	15,2
6.3.4	цивільно-правові	11	13,4	2	0,66
6.3.5	кримінальні	4	4,8	-	-
6.4	Моральні	7	8,5	21	6,9

	Разом:	82		302	
7	Чи існує, та який рівень підготовки спеціалістів в Україні для діяльності публічних служб?				
7.1	Так	21	25,6	115	38,0
7.2	Ні	13	15,8	37	12,2
7.3	Інше _____ (написати)	8	9,7	1	0,33
7.4	Достатній	18	21,9	69	22,8
7.5	Недостатній	22	26,8	80	26,4
	Разом:	82		302	
8	Хто повинен здійснювати контроль за наданням послуг населенню України?				
8.1	Вищі органи державної влади і управління	14	17,1	47	15,5
8.2	Регіональні органи влади і управління	34	41,4	71	23,5
8.3	Громадські організації	31	37,8	56	18,5
8.4	Населення (через свої об'єднання).	3	3,6	128	42,3
	Разом:	82		302	
9	В якій сфері людської життєдіяльності послуги для населення є найбільш доцільними				
	- освіти	22	26,8	43	14,2
	- житлово-комунальній	20	24,3	112	37,9
	- медицині	17	20,7	5	1,6
	- підприємстві	15	18,2	142	47,0
	-інше _____ (написати)	18	21,9	-	-
	Разом:	82		302	
10	Куди Вам більш зручно звертатись у разі відмови у наданні послуги чиновником?				
	- до суду	20	24,3	129	42,4
	- до прокуратури	11	13,4	5	1,6
	- до ЗМІ	10	12,1	1	0,3
	- до вищестоячого керівника	30	36,5	165	54,2
	- до уповноваженого в правах людини	5	7,3	1	0,3
	- до Президента України	6	7,3	1	0,3
	Разом:	82		302	
11	Який вид юридичної відповідальності найбільш доцільно застосовувати до тих, хто відмовляє у наданні послуг?				
	- дисциплінарної	34	41,4	229	75,8
	- адміністративної	30	36,5	69	22,8
	- кримінальної	12	14,6	-	-
	- матеріальної	6	7,3	4	1,4
	Разом:	82		302	

12	Які вимоги найбільш доцільні при підготовці кадрів в системі надання адміністративних послуг?				
	- професіоналізм	23	28,4	273	90,3
	- досвід	26	31,7	12	3,9
	- освіта	15	18,2	16	5,2
	- об'єктивність	-	-	-	-
	- інше _____ (написати)	18	21,9	1	0,3
	Разом:	82		302	
13	Чи слід враховувати світовий досвід у наданні послуг населення?				
	- Так	67	81,7		100/12
	- Ні	15	18,3		1,9
					-
	Разом:	82		302	

Додаток Б
АНКЕТА

опитування респондентів відповідно до теми дисертаційного дослідження на тему: „Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування”

Шановні респонденти відповіді на питання в анкеті необхідно обводити, або робити позначки біля питань.

№ п/п	Найменування питань	Регіони опитування														
		Львів		Хмельницьк ий		Дніпропетр овськ		Одеса		Тернопіль		Чернівці		Разом		
		К-ть	%	К-ть	%	К-ть	%	К-ть	%	К-ть	%	К-ть	%	К-ть	%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	
1	а) Респонденти – посадові особи органів місцевого самоврядування															
1.1	Вік – до 30р	14	35,8	2	66,6	7	36,8	10	25,6	2	5,1	4	10,2	39	47,5	
	до 50р	7	29,1	1	33,4	6	31,5	7	29,1	1	4,1	2	8,3	24	29,2	
	до 60р	7	38,8	-	-	6	31,5	4	22,2	-	-	1	5,5	18	21,9	
	Всього:	28	34,1	3	3,6	19	23,1	21	25,6	3	3,6	7	8,5	82	-	
1.2	Стать: -чол.	6	33,3	1	1,8	4	22,2	5	27,7	-	-	2	11,1	18	21,9	
	-жін.	22	34,3	3	4,6	15	23,4	16	25	3	4,6	5	7,8	64	78,0	
	Всього:	28	67,6	4	6,4	19	45,6	21	52,7	3	4,6	7	18,9	82	-	
1.3	Освіта:															
	-магістратура	7	29,1	1	4,1	5	20,8	8	33,3	1	4,1	2	8,3	24	29,2	
	-бакалаврат	21	38,8	3	5,5	12	22,2	11	20,3	2	3,7	5	9,2	54	65,8	
	-середня загальна	-	-	-	-	2	50	2	50	-	-	-	-	4	4,8	
	Всього:	28	34,1	4	9,6	19	93	21	103,	3	7,8	7	17,5	82	-	
2.1	б) Споживачі адміністративних послуг:															
	Вік – до 30р	36	35,2	16	15,6	17	16,6	20	19,6	19	18,6	24	23,5	132	43,7	
	до 50р	44	43,1	12	11,7	13	12,7	16	15,6	11	10,7	12	11,7	108	35,7	
	до 60р	22	21,5	9	8,8	8	7,8	6	5,8	9	8,8	8	7,8	62	20,5	

	Всього:	102	33,7	37	12,2	38	12,5	42	13,9	39	12,9	44	14,5	302	-
2.2	Стать: -чол.	48	47	22	21,5	28	27,4	15	14,7	19	18,6	13	12,7	19	145
	-жін.	54	52,9	15	14,7	10	9,8	27	26,4	20	19,6	31	30,3	157	51,9
	Всього:	102	33,7	37	12,2	38	12,5	42	13,9	39	12,9	44	14,5	302	-
2.3	Освіта:														
	-магістратура	2	1,9	1	0,98	3	2,9	5	4,9	2	1,9	1	0,98	14	
	-бакалаврат	32	31,3	7	6,8	13	12,7	17	16,6	12	11,7	19	17,7	100	
	-середня загальна	68	66,6	29	28,4	20	-	22	21,5	25	24,5	24	23,5	188	
	Всього:	102	33,7	37	12,2	36	11,9	44	14,5	39	12,9	44	14,5	302	

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кузьменко О. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг / О. Кузьменко // Право України. – 2007. – № 6. – С. 15–17.
2. Гогіна Л. Проблемні питання професійної підготовки керівних кадрів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування / Л. Гогіна, Ю. Іванченко // Вісник Української академії державного управління. – 2003. – № 2. – С. 297–307.
3. Пахомов І. Проблеми розвитку інститутів адміністративного права України та шляхи її вирішення / І. Пахомов // Право України. – 2007. – № 10. – С. 3–5.
4. Авер'янов В. До питання про поняття так званих „управлінських послуг” / В. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 6. – С. 125–127.
5. Авер'янов В. Кодекс адміністративного судочинства України: необхідність і шляхи усунення концептуально-понятійних вад / В. Авер'янов, Д. Лук'янець, Ю. Педько // Право України. – 2006. – № 3. – С. 7–12.
6. Федоренко В. Проблеми визначення та класифікації центральних органів виконавчої влади: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти / В. Федоренко, І. Чипенко, Т. Рубан // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 11–12 (85–86). – С. 47–62.
7. Авер'янов В. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування / В. Авер'янов // Право України. – 1998. – № 8. – С. 8–13.
8. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К.: Центр політ.-правових реформ; Центр розвитку укр. законодавства, 1998. – 60 с.
9. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 11 червня 2009 р. № 1506-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – Ст. 4.
10. Про соціальні послуги: Закон України від 19 червня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1.
11. Дембіцька С. Адміністративні послуги як один із пріоритетних

напрямків діяльності органів державної влади / С. Дембіцька // Митна справа. – 2007. – № 5. – С. 43–45.

12. Винников О. Реформі адміністративних послуг – бути! / О.Винников // Пріоритети. – 2006. – 3 № (29). – С. 1.

13. Писаренко Г. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Г. Писаренко. – Одеса, 2006. – 196 с.

14. Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 р. № 737 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/lavs/main.cgi?nreg.

15. Авер'янов В. Академічні дослідження проблем державного управління та адміністративного права: результати і перспективи / В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Полюхович // Юридичний журнал. – 2004. – 5 (23). – С. 52–56.

16. Селіванов В. Державна влада як елемент державного упорядженого суспільства в Україні / В. Селіванов // Право України. – 2006. – № 9. – С. 10–17.

17. Звернення Президента України до Верховної Ради України у зв'язку з Посланням Президента України до Верховної Ради України „Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році” // Урядовий кур'єр. – 2006. – 10 лютого.

18. Стеценко С. Вагомий внесок у розвиток української адміністративно-правової науки / С. Стеценко // Право України. – 2008. – № 1. – С. 164–165.

19. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В. Авер'янова. – К.: Наукова думка, 2007. – 588 с.

20. Сіленко А. Соціальна держава: еволюція ідей, сутність та перспективи становлення в сучасній Україні: автореф. дис. д-ра політ. наук: спец. 23.00.02 / А. Сіленко. – К., 2000. – 38 с.

21. Гонцяж Я. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К.: Міленіум, 2002. – 136 с.
22. Негодченко О. Законність як принцип управління та його роль у діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини / О. Негодченко // Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС. – 2003. – № 2. – С. 219–227.
23. Журавський В. Політична система України: проблеми становлення і розвитку (правовий аспект) / В. Журавський – К.: Парламентське видавництво, 1999. – 112 с.
24. Медведчук В. Місцеве самоврядування і як його доцільно організувати в Україні / В. Медведчук // Урядовий кур'єр. – 1995. – 28 грудня.
25. Батанов О. Місцеве самоврядування в Україні в контексті реалізації принципу верховства права / О. Батанов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 11–12 (85-86). – С. 38–46.
26. Ключковський Ю. Адміністративні послуги не повинні створювати додаткових проблем для людей. / Ю. Ключковський // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nuns.com.ua/news>.
27. Дьомін О. Роль адміністративної реформи у державотворенні на сучасному етапі / О. Дьомін // Право України. – 2003. – № 5. – С. 3–7.
28. Курінний Є. Управлінські послуги міліції України / Є. Курінний // Вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС. – 2000. – № 3. – С. 143–147.
29. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В. Тимощук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
30. Миколенко О. Щодо доцільності використання в науці адміністративного права та в законодавстві України терміна „управлінські послуги” / О. Миколенко // Держава і право. – 2005. – Вип. 30. – С. 292–296.
31. Степаненко Т. Аналогія принципа „єдиного окна” в експертизе проектів інвестиційної і другої діяльності / Т. Степаненко // Вісник

Луганської академії внутрішніх справ МВС ім. 10-річчя незалежності України. – 2005. – № 3. – С. 46–54.

32. Коліушко І. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні / І. Коліушко – К.: Факт, 2002. – 260 с.

33. Словник іншомовних слів / уклад. Л. Пустовіт та ін. – К.: Довіра, 2000. – 1018 с.

34. Лазарева Н. Державні послуги у сфері освіти: погляд на питання / Н. Лазарева // Право України. – 2005. – № 11. – С. 17–20.

35. Осетинська Г. Законодавча регламентація зобов'язань з надання послуг за участю споживачів / Г. Осетинська // Право України. – 2003. – № 11. – С. 130–133.

36. Гурковський М. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”/ М. Гурковський. – Львів, 2009. – 16 с.

37. Литвиненко І. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав і свобод: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”/ І. Литвиненко. – К., 2003. – 20 с.

38. Куц Ю. Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до органів влади / Ю. Куц. – Х.: НАДУ, 2006. – 192 с.

39. Про затвердження Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2006. №90-р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – Ст.168, ст.170.

40. Ластовецький А. Вдосконалення державного регулювання підприємництва у ракурсі адміністративної реформи / А. Ластовецький // Право України. – 2002. – № 6. – С. 18–24.

41. Сухінін Д. Якість муніципальних послуг у контексті становлення громадянського суспільства / Д. Сухінін, Ю. Шаров // Вісник НАДУ. – 2005. –

№ 4. – С. 290–297.

42. Розвиток системи платних адміністративних послуг в Україні – пропозиції робочої групи // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academia.org.ua.c.1>.

43. Колпаков В. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посібник / В. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 286 с.

44. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення державного управління та місцевого самоврядування в контексті реформи адміністративного права / В. Борденюк // Вісник УАДУ. – 2000. – № 1. – С. 209–216.

45. Уряд для громадян: Ініціативи щодо поліпшення якості послуг / пер. з англ. – Львів: УАДУ, 2000. – 293 с.

46. Хоменко Л. Державна послуга та її вартість для суспільства / Л. Хоменко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ics.org.ua>.

47. Авер'янов В. Адміністративне право України: Академ. курс. підруч. в 2 т. Т.1. Загальна частина / В. Авер'янов. – К.: Юрид. думка. 2004. – 584 с.

48. Сороко В. Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців / В.Сороко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www:guds.gov.ua/.document.

49. Пасенюк О. Реформування адміністративного права – важливий напрям правової політики / О. Пасенюк // Право України. – 1998. – № 7. – С. 3–6.

50. Рабинович П. Загальнотеоретичне праводержавознавство: наукознавчі, методологічні та філософсько-правові проблеми / П. Рабинович // Антологія української юридичної думки: В 10 т. – Т. 10. Юридична наука незалежної України. – К., 2005. – С. 67–82.

51. Янюк Н. Правове регулювання взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій: проблема делегування повноважень / Н. Янюк, О. Бориславська // Право України. – 2006. – № 6. – С. 19–24.

52. Пронюк Н. Поняття місцевого самоврядування в сучасній юридичній науці / Н. Пронюк // Вісник ЛДУ МВС. – 2007. – № 1. – С. 22–34.

53. Журавський В. Державне будівництво і місцеве самоврядування / В. Журавський, В.Серьогін, О. Ярмиш. – К., 2003. – 671 с.
54. Плахотнюк Н. Захист прав громадян України від неправомірних дій органів державної виконавчої влади / Н. Плахотнюк // Українське адміністративне право: [збірник наук.-праць] – Суми, 2000. – С. 207–209.
55. Волинка К. Забезпечення прав і свобод особи в Україні: теоретичні і практичні аспекти / К. Волинка // Право України. – 2000. – № 11. – С.30–33.
56. Тимошук В. Оцінка якості адміністративних послуг / В. Тимошук. – К.: Факт, 2005. – 88 с.
57. Коліушко П. Концепція адміністративної реформи в Україні / П. Коліушко, В. Авер'янов. – К., 1998. – 647 с.
58. Курінний Є. Предмет і об'єкт адміністративного права України: монографія / Є. Курінний. – Дніпропетровськ, 2004. – 340 с.
59. Перелік платних послуг, що надаються підрозділами Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2001 року № 556 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 949.
60. Перелік платних послуг, що можуть надаватися підрозділами Державної пожежної охорони Міністерства внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 травня 2000 р. № 798 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 20. – Ст. 829.
61. Про затвердження Порядку видачі спеціальних дозволів на провадження окремих видів діяльності на території зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2000 р. №1869 // Офіційний вісник України. – 2000. – №51. – Ст. 2219.
62. Борденюк В. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти адміністративного права: постановка проблеми / В. Борденюк // Українське адміністративне право. Актуальні проблеми реформування: [збірник наук.-праць] – Суми, 2000. – С. 44–46.

63. Авер'янов В. Українське адміністративне право: черговий етап реформування / В. Авер'янов // Українське адміністративне право. Актуальні проблеми реформування: [збірник наук-праць]. – Суми, 2000. – С. 16–20.
64. Гладкіх В. Соціальні права громадян в аспекті формування України як соціальної, правової держави / В. Гладкіх // Право України. – 2005. – № 10. – С. 57–60.
65. Остапенко О. Адміністративно-правові відносини в умовах адміністративної реформи в Україні / О. Остапенко. – Львів, 2007. – 119 с.
66. Чеботарев Г. Развитие конституционных основ местного самоуправления / Г. Чеботарев – Тюмень, 1995. – 148 с.
67. Шеремет К. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации / К. Шеремет // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 31–38.
68. Ославський М. Правові проблеми визначення природи місцевого самоврядування / М. Ославський, М. Козлов // Юридична Україна. – 2006. – № 2. – С. 26–33.
69. Латишева В. Поняття Громадський контроль та „управлінські послуги” в дослідженні „громадянського суспільства” / В. Латишева // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.library.oridu.odessa.ua/library>.
70. Лукашова В. Адміністративно-правові принципи в системі місцевого самоврядування у контексті реформування регіонального управління в Україні / В. Лукашова // Право України. – 2008. – № 1. – С. 21–27.
71. Скакун О. Теория государства и права / О. Скакун – Х.: Консум, 2000. – 691 с.
72. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990 років / В. Пархоменко – К.: Інститут демократії ім. Пилипа Орлика, 1999. – 252 с.
73. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1994. – Вип. 1–2 (6–7). – С. 65–69.
74. Куйбіда В. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: монографія / В. Куйбіда – К.: МАУП, 2004. – 432 с.

75. Загальна теорія держави і права: підручник / [М. Цвік, В. Ткаченко, Л. Богачова та ін.] / за ред. М. Цвіка, В. Ткаченка, О. Петришина. – Х.: Право, 2002. – 432 с.

76. Ведерніков Ю. Теорія держави та права: навч. посібник / Ю. Ведерніков, В. Грекул; 4-те вид. переробл. і доповн. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 224 с.

77. Савельєв В. Концепція правової держави В. Копейчикова / В. Савельєв // Підприємництво, господарство, право. – 2005. – № 5. – С. 14–15.

78. Куйбіда В. Концептуальні засади реформування системи публічної адміністрації / В. Куйбіда // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.municipal.gov.ua/data.loads/2005.zbirnik_probldecntr.statta-kyibida.doc.

79. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07 червня 2001 р. № 2493–III // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>. – Ст. 4.

80. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1875–IV – Х.: Ігвіні, 2004. – Ст. 2. – 30 с.

81. Бедний О. Принципи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: сучасність і перспективи / О. Бедний // Держава і право. – 2004. – Вип. 24. – С. 218–226.

82. Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції: Указ Президента України від 09 лютого 2004 року № 175/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 6. – Ст. 307.

83. Ключковський Ю. Адміністративні послуги не повинні створювати додаткових проблем для людей / Ю. Ключковський // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nuns.com.ua/news>.

84. Єрмолін В. До питання про співвіднесеність понять виконавчої влади і державного управління / В. Єрмолін // Право України. – 2002. – № 9. – С. 29–32.

85. Місцеве самоврядування: досвід України і Голландії // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.soskin.info/ea/2000/9/zmist.htm>.

86. Борденюк В. Механізм (апарат) державного управління як система

органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / В. Борденюк // Право України. – 2005. – № 6. – С. 18–21.

87. Большой толковый словарь иностранных слов.– Т.3. – Ростов-на-Дону, 1995. – 672 с.

88. Про органи місцевого самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 34.

89. Степанюк С. Управлінські послуги у галузі митної справи / С. Степанюк // Юридичний журнал. – 2003. – № 1. – С. 52–55.

90. Реакція на звернення громадян має бути бездоганною // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 74. – С. 74.

91. Кравцов А. Система принципів сучасного адміністративного права України / А. Кравцов // Юридична Україна. – 2009 (74). – № 2. – С. 25–30.

92. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/LIBRARY/bibliogr/poslugi.html>.

93. Дембіцька С. Методологічні підходи у формуванні управлінських послуг органами державної влади і управління / С. Дембіцька // Митна справа: науково-аналітичний журнал. – 2007. – № 1 (49). – С. 33–37.

94. Визначення шляхів оптимізації та поліпшення якості надання адміністративних (управлінських) послуг на основі вивчення чинної системи надання державних і громадських послуг фізичним та юридичним особам, а також кращого іноземного досвіду в цій сфері // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua>.

95. Офіційний веб-сайт Центру політико-правових реформ// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua>.

96. Загороднюк С. Консультування як вид послуг органів державного управління / С. Загороднюк, А. Краснейчук // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua>; <http://www.tsd.com.ua/main.ua.phr>.

97. Методичні рекомендації Комітету громадського контролю щодо врегулювання системи платних адміністративних послуг органами влади // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academia.org.ua>.

98. Битяк Ю. Адміністративне право / Ю. Битяк – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544.
99. Курінний Є. Державне управління: оновлений погляд на визначення категорії / Є. Курінний // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 12. – С. 82–85.
100. Юридична енциклопедія: в 6 т. – Т. 1. – Редкол.: Ю.С.Шемшученко [та ін.]. – К.: Укр. енцикл., 2001. – 669 с.
101. Курінний Є. Надання управлінських послуг – пріоритетний напрямок діяльності органів публічної влади України / Є. Курінний // ДЮІ МВС України. – 2000. – № 2. – С. 149–153.
102. Делія Ю. Юридична відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування / Ю. Делія // Право України. – 2003. – № 10. – С. 29–32.
103. Захарченко Ю. Юридична відповідальність державних службовців та проблема порушення службової етики / Ю. Захарченко // Держава і право. – 2003. – Вип. 20. – С. 223–231.
104. Якщо ви не думаєте про майбутнє, його у вас не буде // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://narodna.pravda.com.ua/politics>.
105. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 р. № 356/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 5.
106. Про благодійництво та благодійні організації: Закон України від 16 вересня 1997 р. № 531-97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 46. – Ст. 29.
107. Лазор О. Основи місцевого самоврядування / О. Лазор – К., Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2003. – 164 с.
108. Адміністративна реформа для людини: [науково-практичний нарис] І. Коліушко // ЦППР. – К.: Факт, 2001. – 72 с.
109. Гошко А. ССК (система соціального контролю) діяльності органів місцевого самоврядування / А. Гошко – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – 215 с.
110. Кравченко В. Муніципальне право України / В. Кравченко, М. Пітник. – К.: Атака, 2003. – 672 с.

111. Адміністративна реформа: історія, очікування та перспективи / упоряд. В. Тимошук. – К.: Факт, 2002. – 100 с.
112. Адміністративна реформа в Україні: міфи та реалії: матеріали „круглого столу” (м. Київ, 14 лютого 2000 р.). – К., 2000. – 71 с.
113. Авер’янов В. Орган виконавчої влади в Україні / В. Авер’янов – К., 1997. – 48 с.
114. Кравченко В. Розмежування повноважень за чіткими критеріями / В. Кравченко // Місьцеве самоврядування. – 1997. – № 3–4. – С. 42–44.
115. Юридична енциклопедія: В 6 т./ редкол.: [Ю. Шемшученко та ін.]. – Т.4: Н-П. – К.: Українська енциклопедія, 2002. – 720 с.
116. Сас О. На порозі точки неповернення / О. Сас // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.umoloda.kiev.ua/number>.
117. Борденюк В. Місьцеве самоврядування як форма децентралізації державної влади: конституційно-правові аспекти / В. Борденюк // Вісник НАДУ. – 2004. – № 3. – С. 420–431.
118. Бабенко К. Адміністративна реформа як невід’ємна складова процесу реалізації Конституції України / К. Бабенко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 1 (75). – С. 41–51.
119. Долечек В. Управлінські послуги, як новий вид державних послуг / В. Долечек // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: матеріали наук.-практ. конф. (м.Київ, 29 травня 2003 р.) Т.1 – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – С. 259–260.
120. Кірмач А. Адміністративні послуги – для громадян, а не для підприємців / А. Кірмач // Юридична газета. – 2006. – №18 (78). – 28 вересня.
121. Оніщук М. Проблеми забезпечення прав людини в Україні: від загальної декларації прав людини – до сьогодні / М. Оніщук // Право України. – 2009. – № 4. – С. 29–35.
122. Приходько С. Здійснення громадянами права на соціальний захист та гарантії його забезпечення / С. Приходько // Право України. – 2000. – № 2. – С. 18–22.

123. Копелєв І. Влада і гармонія регіонів: [монографія] / І. Копелєв, В. Бренько. – Львів, – 2007. – 625 с.
124. Третяк С. Правове забезпечення правової культури населення як умова створення основ громадянського суспільства / С. Третяк // Право України. – 2005. – № 4. – С. 26–28.
125. Кондратьєв Р. Соціальна держава в теоретико-правових і філософських дослідженнях / Р. Кондратьєв // Право України. – 2005. – № 2. – С. 81–84.
126. Забарний Г. Адміністративно-правова охорона прав споживачів / Г. Забарний, Л. Менів // Право України. – 2009. – № 1. – С. 29–40.
127. Тодика Ю. Конституція України: проблеми теорії і практики: монографія / Ю. Тодика. – Харків: Факт, 2000. – 608 с.
128. Сташків В. Механізм забезпечення прав людини у сфері соціального захисту: проблеми гарантій / В. Сташків // Право України. – 2007 – № 9. – С. 21–24.
129. Копейчиков В. Загальна Теорія держави і права // [В. Копейчиков, А. Колодій, С. Лисенко та ін.]. – К.: Юрінком-Інтер, 2000. – 320 с.
130. Данількевич М. Права людини і становлення адміністративного судочинства в Україні / М. Данількевич // Вісник ДДУВС. – 2006. – № 1. – С. 157–161.
131. Бояринцева М. Адміністративно-правовий статус громадян: до питання про склад елементів / М. Бояринцева // Право України. – 2002. – № 8. – С. 21–25.
132. Кельман М. Загальна теорія держави і права / М. Кельман, О. Мурашин – К.: Кондор, 2006. – 477 с.
133. Великий тлумачний словник сучасної української мови // укладач і гол. ред. В. Бусел. – К., 2007. – 1426 с.
134. Про захист прав споживачів: Закон України від 12 травня 1991 р. № 1023-ХІІ – Х.: Ігвіні, 2009. – 46 с.
135. Алексєєв С. Общая теория права / С. Алексєєв – Москва: Юрид.лит.,

1981. – Т. 2. – 360 с.

136. Бару М. Личность в социалистическом государстве: Проблемы социальной и правовой защиты личности / М. Бару // Советское государство и право. – 1983. – № 11. – С. 24–27.

137. Рабінович П. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень) / П. Рабінович. – Харків: Право, 1997. – 64 с.

138. Карпачова Н. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / Н. Карпачова. – Вид. 2-е – Х.: Консум, 2002, – 412 с.

139. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 394/96-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст.1.

140. Олефіренко Е. Адміністративно-правові гарантії реалізації та захисту прав і свобод громадян: співвідношення понять / Е. Олефіренко // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 3. – С. 40–43.

141. Стичинський Б. Соціальний захист громадян: проблеми та гарантії / Б. Стичинський // Право України. – 1993. – № 3. – С. 18–20.

142. Цветков В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти: монографія / В. Цветков, І. Кресіна, А. Коваленко – К.: Концерн „Видавничий Дім „Ін Юре”, 2003. – 496 с.

143. Вивчення громадської думки як внесок до адміністративної реформи // переклад з англ. С. Полянського. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 192 с.

144. Глухачов Є. Задоволення соціальних потреб населення як умова підвищення його довіри до влади / Є. Глухачов – Х.: „Магістр”, 2005. – 208 с.

145. Задорожня Г. Специфіка державного захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні / Г. Задорожня // Право України. – 2008. – № 1. – С. 28–30.

146. Колодій А. Права людини в Україні: навч. посібник / А. Колодій, А. Олійник – К.: Юрінком-Інтер, 2004. – 325 с.

147. Бідей О. Проблеми популяризації адміністративної юстиції як

головного інструмента захисту прав і свобод особистості / О. Бідей // Право України. – 2008. – № 5. – С. 37–39.

148. Пустовіт Ж. Основні соціальні права і свободи людини в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 „конституційне право” / Ж. Пустовіт. – К., 2000. – 20 с.

149. Юридична енциклопедія // редкол.: Ю. Шемшученко, Ф. Бурчак [та ін.] – Т. 3. – К.: Українська енциклопедія, 2001. – 792 с.

150. Ковріга О. Відповідальність органів місцевого самоврядування за неправомірні дії / О. Ковріга // Право України. – 2001. – № 2. – С. 57–59.

151. Калиновський Б. Державні гарантії здійснення конституційних принципів місцевого самоврядування в Україні / Б. Калиновський // Право України. – 2005. – № 9. – С. 15–18.

152. Кашепов В. Институт судебной защиты прав и свобод граждан и средства ее реализации / В. Кашепов // Государство и право. – 1998. – № 2. – С. 66–71.

153 Про внесення змін до Закону України „Про захист прав споживачів”: Закон України від 1 грудня 2005 р. № 3161–IV // Офіційний вісник України. – 2006. – № 1–2. – С. 11.

154. Зверева О. Забезпечення міжгалузевої взаємодії правових норм з метою захисту прав споживачів / О. Зверева // Право України. – 2008. – № 6. – С. 19–22.

155. Колодій А. Державне будівництво і місцеве самоврядування: навч. посібник / А. Колодій, А. Олійник. – К.: Юрінком-Інтер, 2000. – 304 с.

156. Проскурняк Р. Судовий контроль за законністю у сфері адміністративно-правової діяльності органів внутрішніх справ / Р. Проскурняк // Юридична Україна. – 2006. – № 12. – С. 49–51.

157. Остапенко О. Адміністративне право. навч. посібник / О. Остапенко, З. Кісіль, М. Ковалів, Р. Кісіль. – К.: Правова єдність, 2008. – 533 с.

158. Федоренко В. Проблеми законодавчого забезпечення громадських і політичних прав людини, встановлених загальною декларацією прав людини і

закріплених Конституцією України / В. Федоренко, С. Юрієв, О. Яковлева // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 11–12. – С. 186–193.

159. Про державне мито: Декрет Кабінету Міністрів України від 21 січня 1993 р. №7 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.revine.org.ua/pageid-483-1.html.

160. Остапенко О. Суб'єкти уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення: навч. посібник. – Львів, 2009. – 213 с.

161. Сідельнік Л. Залучення організацій громадянського суспільства до надання соціальних послуг в Україні / Л.Сідельнік: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.politexpert.in.ua/news.php?readmore.

162. Битяк Ю. Адміністративне право / Ю. Битяк – Х.: Право, 2001. – 528 с.

163. Авер'янов В. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка / В. Авер'янов // Право України. – 2004. – № 10. – С. 25–30.

164. Бориславська О. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика реалізації конституційно-правових засад: монографія / О. Бориславська. – Львів: ПАІС, 2005. – 208 с.

165. Державне управління: проблеми адміністративної теорії та практики / за заг. ред. В. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.

166. Оніщук М. Захист прав людини і громадянина в Україні: стан, проблеми і перспективи / М. Оніщук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 11–12 (85–86). – С. 182–185.

167. Методичні матеріали семінару Шляхи та напрями вдосконалення розвитку територій у процесі реформування місцевого самоврядування. – Х., 2004. – 78 с.

168. Шлях до підвищення ефективності державної служби: кадрова революція чи системна реформа // [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://pora.org.ua/content/view/2677/205>.

169. Цветков В. Бюрократизм / В. Цветков // Юрид. енциклопедія – Т. 1. – К.: Українська енциклопедія, 1998. – 672 с.

170. Горбатенко В. Формалізм / В. Горбатенко // Юрид. енциклопедія – Т. 6. – К.: Академія, 1998. – 768 с.
171. Ярмакі Х. Проблеми адміністративно-правового забезпечення реалізації прав і свобод людини у сфері державного управління / Х. Ярмакі, І. Маміч // Актуальні проблеми держави і права. Одеса: Юридична література, 2001. – Вип. 12. – С. 73–77.
172. Малиновський В. Соціальна природа і сутність функцій місцевого самоврядування / В. Малиновський // Вісник НАДУ. – 2004. – № 2. – С. 305–308.
173. Ковальчук І. Притягнення до відповідальності порушників законодавства про звернення громадян / І. Ковальчук // Вісник прокуратури. – 2008. – № 2(80). – С. 105–112.
174. Кампо В. Місцеве самоврядування в Україні / В. Кампо. – К.: Ін Юре 1997. – 36 с.
175. Кодекс України Про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. №8073-Х. – К.: Видавничий дім „Скіф”, 2008. – Ст.186, 213–3, 188. – 196 с.
176. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – Ст. 71 п.4, ст.74.
177. Офіційний портал Львівської міської ради // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city-adm.lviv.ua>.
178. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. – Х.: Фоліо, 2006. – ст. 40. – 46 с.
179. Олуйко В. Кадрова політика чи розподіл сфер впливу / В. Олуйко // Голос України. – 2004. – № 59 (30 березня) – С. 8.
180. Бабич А. Реформування системи державної служби – передумова успішних економічних та соціальних перетворень / А. Бабич // Гривна. – 2006. – № 26 (598).
181. Калаянов Л. Якість управлінських послуг у контексті адміністративної реформи в Україні / Л. Калаянов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 11–12 (85–86). – С. 244–247.

182. Оболенський О. Державна служба – основні напрями розвитку державної служби України / О. Оболенський // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://library.if.ua/book/112/7630.html>.

183. Нижник Н. Україна – державне управління, шляхи реформування / Н. Нижник – К.: Вид-во УАДУ при Президентіві України, 1997. – 72 с.

184. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми: монографія / Кол. авт.; за заг. ред. д-ра філос. н., проф. В. Князева. – К.: Міленіум, 2003. – 320 с.

185. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 37234-ХІІ // Вісник державної служби України. – 1993. – Ст.10.

186. Кондратенко О. Управлінська команда як важливий фактор підвищення ефективності державної служби / О. Кондратенко // Вісник НАДУ. – 2004. – № 3. – С. 175–182.

187. Сороко В. Досвід та актуальні проблеми кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування в сучасних умовах / В. Сороко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.municipal.gov.ua/data/loads/soroko.

188. Покрова Л. Форми взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування на обласному рівні в Україні: зміст та реалізація / Л. Покрова // Вісник НАДУ. – 2004. – № 3. – С. 140–145.

189. Государственное управление: основы теории и организации: учебник: В 2 т./ под ред. В. Козбаненко; 2-е изд., с изм. и доп. – М.: Статут, 2002. – Т. 2. – 366 с.

190. Ткачук А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. – К.: Заповіт, 1998. – 185 с.

191. Лещух А. Вплив адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування України на профілактику адміністративних правопорушень / А. Лещух // Вісник ЛДУ МВС України. – 2007. – № 2. – С. 189–195.

192. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України №

614 від 11 травня 2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 20. – Ст. 1435.

193. Про створення Координаційної ради з питань запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю у МВС України: Наказ МВС № 274 від 30 липня 2007 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=a>.

194. Запровадження у Міністерстві внутрішніх справ України системи управління якістю: проблеми і перспективи: зб. матеріалів наук.-практ. конф. / упорядники: В. Столбова, О. Циганов / за заг. ред. О. Ярмиша. – К.: ДНДІ МВС України, 2008. – 116 с.

195. Івченко А. Тлумачний словник української мови / А. Івченко – Х.: Фоліо, 2006. – 540 с.

196. Шевчук М. Регіональний лідер системи навчання державних службовців / М. Шевчук // Вісник державної служби України. – 2004. – № 3. – С. 4–9.

197. Кагановська Т. Характеристика вимог, що висуваються до персоналу органів державного управління / Т. Кагановська // Юридичний журнал. – 2008. – № 10 (76). – С. 88–93.

198. Щокін Г. Як ефективно управляти людьми: психологія кадрового менеджменту: наук.-практ. посібник / Г. Щокін. – К.: МАУП, 1999. – 400 с.

199. Федюкин С. Некоторые аспекты изучения истории советской интеллигенции / С. Федюкин // Вопросы истории. – 1980. – № 9. – С. 17–31.

200. Ганус А. Країна чиновників / А. Ганус // Експрес. – 2007. – 26 липня.

201. Олуйко В. Сучасна державна кадрова політика: стан і перспективи розвитку / В. Олуйко // Юридична Україна. – 2006. – № 9. – С. 13–16.

202. Бабун Р. Становление муниципальной науки и подготовка кадров для муниципального управления / Р Бабун // Муниципальная служба. – 2001. – № 2. – С. 14–20.

203. Барвіцький В. Система підготовки та підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / В. Барвіцький // Проблеми трансформації

територіальної організації влади: Зб. матеріалів та документів; наук. ред. М. Пухтинський. – К.: Атіка, 2005. – С. 330–333.

204. Гогіна Л. Нормативно-правове забезпечення розмежування професійного навчання кадрів різних управлінських рівнів / Л. Гогіна, Ю. Іванченко // Вісник НАДУ. – 2004. – № 3. – С. 157–163.

205. Крушельницька О. Управління персоналом: навч. посібник / О. Крушельницька, Д. Мельничук – К.: Кондор – 2003. – 296 с.

206. Витко Т. Окремі аспекти оцінки управлінсько-кадрового потенціалу як необхідна складова реалізації державної кадрової політики України / Т. Витко // Вісник НАДУ. – 2004. – № 2 – С. 159–164.

207. Дембіцька С. Підготовка кадрів органів державного управління у сфері надання послуг населенню України / С. Дембіцька // Науковий вісник. – Львів: ЛьвДУВС, – 2008. – № 3. – С. 170–176.

208. Воронько О. Керівні кадри: державна політика та система управління: навч. посібник / О. Воронько. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 156 с.

209. Дубенко С. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посібник / С. Дубенко – К.: Ін Юре, 1999. – 244 с.

210. Губа О. Концептуально-методологічні підходи до дослідження проблем формування і реалізації кадрової політики / О. Губа // Вісник УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 284–293.

211. Кальниш Ю. Особливості кадрового забезпечення політичної реформи в Україні / Ю. Кальниш, Н. Малиновська // Політична реформа – гарантія демократичного розвитку українського суспільства: [наук.-метод. матеріали на допомогу лекторам] / за заг. ред. В. Лугового, В. Князева. – К.: УАДУ, 2003. – 160 с.

212. Ортинський В. Управління в органах виконавчої влади: навч. посібник / В. Ортинський, З. Кісіль, М. Ковалів. – К.: „Центр учбової літератури”, 2008. – 295 с.

213. Михненко А, Лекарь Т. Особливості моделювання системи пошуку та відбору кадрів в органах виконавчої влади України / А. Михненко, Т. Лекарь //

[Електронний ресурс]. – Режим доступу://http://www.nbuv.gov.ua/e_Journals.

214. Нинюк М. Формування етичної культури як різновиду професійної етики в процесі підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / М. Нинюк, І. Нинюк // Вісник Українського державного управління. – 2003. – № 2 . – С. 307–316.

215. Медвідь А. Пріоритети сучасної державної кадрової політики в Україні / А. Медвідь // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення: матеріали наук.-практ.конф. за міжнар. участю, присвяч. 10-річчю Академії (Київ, 31 травня 2005 р.): у 2т. / за заг. ред. В. Лугового, В. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. –Т. 1. – 364 с.

216. Кісіль З. Моральні засади державної кадрової політики в регіоні України / З. Кісіль // Вісник ЛДУ МВС. – № 3. – 2006. – С. 128–134.

217. Воронько О. Формування кадрів державного управління, їх еліти: деякі аспекти і проблеми / О. Воронько // Вісник УАДУ. – № 1. – 2002. – С. 15–19.

218. Лавріненко В. Розвиток кадрового потенціалу органів державної влади – основа ефективного управління України / В. Лавріненко // Вісник НАДУ. – 2004. – № 2. – С. 132–139.

219. Полтавський В. Шляхи поліпшення кадрового складу державної служби в Україні / В. Полтавський // Вісник УАДУ. – 2003. – № 1. – С. 80–85.

220. Дембіцька С. Кадрове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в реалізації адміністративних послуг населенню України. / С. Дембіцька // Митна справа. – 2008. – № 4. – С. 59–63.

221. Лобанов В. Административные реформы: вызов и решения / В. Лобанов // Проблемы теории и практики управления. – 1998. – № 1. – С. 56–60.

222. Яковенко О. Кадровий потенціал державотворення: стан та проблеми розвитку / О. Яковенко // Вісник УАДУ. – 2002. – № 2. – С. 19–26.

223. Гулевська Г. Законодавче регулювання професійної етики державних службовців: сучасний стан та перспективи розвитку / Г. Гулевська // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 12 (62). – С. 51–58.

224. Шаргородська Н. Професіоналізм посадових осіб органів місцевого самоврядування як запорука ефективної діяльності самоврядних громад / Н. Шаргородська, І. Бардук // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.Info/journal>.

225. Грицаенко Л. Кадровое обеспечение предпринимательства в Украине как условие его развития / Л. Грицаенко // Предпринимательство, хозяйство и право. – 1999. – №5 – С.44.

226. Стратегія модернізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kreschatic.kiev.ua/ua/3421/doc/119273681.html>.

227. Кочуєв В. Українське суспільство: деякі характерні риси і можливості еволюційного розвитку / В. Кочуєв // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://http.www.guds.gov.ua>.

228. Реформування системи державної служби – передумова успішних економічних перетворень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.personal.in.ua/article>.

229. Кравченко І. Особливості підвищення кваліфікації керівних кадрів в контексті європейської та євроатлантичної інтеграції України / І. Кравченко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eai.org.ua.ua.digest>.

230. Оболенський О. Державна кадрова політика у сфері державної служби / О. Оболенський // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://library.if.ua/book>.

231. Арабаджи Г. Запорука успіху реформ – зважена кадрова політика / Г. Арабаджи // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.Viche.Info/journal>.

232. Государство в меняющемся мире: отчет о мировом развитии / пер. с англ. – М.: Пролисс–ТАСС, 1998. – 303 с.

233. Пірен М. Українська політична еліта і проблеми демократизації суспільства / М. Пірен // Розвиток демократії в Україні: матеріали міжн. наук. конф. (Київ, 29 верес. – 1 жовт. 2000 р.). – К., 2001. – С. 411–420.

234. Концепція фахової підготовки та підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад і працівників органів місцевого самоврядування // Шляхи розвитку місцевої демократії в Україні (концептуально-прикладні пошуки та бачення Фонду) // Кур'єр місцевого самоврядування: Спецвипуск. – К.: Фонд сприяння розвитку місцевого самоврядування, 2005. – С. 92–97.

235. Власенко О. Якби ми вчилися так, як треба / О. Власенко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.Viche.info/youjournal>.

236. Барвіцький В. Система підготовки та підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / В. Барвіцький // Проблеми трансформації територіальної організації влади: Зб. матеріалів та документів; наук. ред. М. Пухтинський. – К.: Атіка, 2005. – 332 с.

237. Старцев О. Правова освіта та система заходів юридичної відповідальності як провідні чинники підготовки управлінських кадрів органів виконавчої влади / О. Старцев // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 3. – С. 69–72.

238. Плахотнюк Н. Кадрові процедури як обов'язковий елемент управління державною службою / Н. Плахотнюк // Держава і право. – 2007. – Вип. 36. – С. 246–253.

239. Вавженчук С. Державна служба в контексті реформування системи виконавчої влади в Україні / С. Вавженчук // Бюлетень Міністерства юстиції. – 2005. – № 11 (49). – С. 93–102.

240. Статистичний щорічник України за 2003 // за ред. О. Осауленка; відп. за вип. В. Головка – К.: Консультант, 2004. – 631 с.

241. Захарченко Ю. Проблеми розвитку державної служби в контексті

становлення України як демократичної, соціальної і правової держави // Ю. Захарченко / Держава і право. – 2002. – Вип. 17. – С. 177–185.

242. Сіцинський А. Аналіз теоретичних основ мотивації досягнення в управлінській діяльності / А. Сіцинський // Збірник наукових праць НАДУ. – 2004. – № 1. – С. 103–114.

243. Кісіль З. Професіоналізація – основа державної кадрової політики в Україні / З. Кісіль, М. Живко // Вісник ЛДУ МВС. – 2006. – № 2. – С. 111–120.

244. Кравченко М. Задоволення потреб державних службовців як один із чинників успішного впровадження нової управлінської ідеології / М. Кравченко // Вісник УАДУ. – 2003. – № 1. – С. 95–101.

245. Нинюк І. Особливості аналізу професіоналізму державних службовців / І. Нинюк // Збірник НАДУ. – 2004. – № 2. – С. 225–234.

246. Пахомов І. Адміністративна реформа: предмет реформування / І. Пахомов // Право України. – 2004. – № 3. – С. 22–24.

247. Селіванов В. Від „здорового глузду” до теорії державного управління / В. Селіванов, В. Цветков // Право України. – 2001. – № 5. – С. 18–24.

248. Міненко М. Підвищення кваліфікації управлінських кадрів у розвинених європейських країнах: досвід для України / М. Міненко // Вісник НАДУ. – 2004. – № 4. – С. 464–470.

249. Колесніков Б. Кадрові служби органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні / Б. Колесніков, І. Батраченко. – Дніпропетровськ.: Норт-Пресс, 2006. – 294 с.

250. Бублій М. Кадрове забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування / М. Бублій // Сучасне державотворення у контексті адміністративної реформи. – Х., 2000. – С. 41.

251. Полянський Ю. Системи підготовки державних службовців у зарубіжних країнах / Ю. Полянський. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 424 с.

252. Кальниш Ю. Практика і проблеми професійного навчання посадових

осіб місцевого самоврядування / Ю. Кальниш, В. Гриненко // Вісник НАДУ. – 2004. – № 4 – С. 97–105.

253. Олуйко В. Особливості реформування публічної адміністрації в Україні // Вісник держ. служби України. – 2006. – № 3. – С. 24–26.

254. Яцуба В. Удосконалення адміністративно-територіального устрою – необдуманих кроків бути неможе / В. Яцуба // Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення / за заг. ред. В. Яцуби. – К. 2003. – С. 5.

255. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи // за заг. ред. В. Яцуби. – К., 2003. – 321 с.

256. Серьогін С. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: монографія / С. Серьогін. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.

257. Авер'янов В. Законодавче регулювання державної служби у світлі завдань упередження та протидії корупції в Україні / В. Авер'янов, О. Андрійко // Право України. – 2008. – № 5. – С. 29–36.

258. Леонова А. Стратегічний підхід і прогнозування підготовки та перепідготовки службовців у контексті сучасних етнокультурних процесів / А. Леонова // Вісник УАДУ. – 2000. – № 1. – С. 201–208.

259. Ronghton D. The Hutchinson Educational Encyclopedia. – 1999: on CD Senior Producer.

260. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>. – Ст. 4.

261. Саєнко Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози / Ю. Саєнко, А. Ткачук, Ю. Привалов. – К.: ІС НАНУ, 1997. – 148 с.

262. Скоромнюк М. Особливості визначення ефективності підвищення кваліфікації державних службовців / М. Скоромнюк, О. Хмелевська // Вісник УАДУ. – 2002. – № 2. – С. 49–53.

263. Універсами послуг та інші кращі практики надання адміністративних послуг в Україні: матеріали семінару (18–19 травня 2009 м.Київ) // ЦППР, Німецьке товариство співробітництва (GTZ), Центр досліджень місцевого самоврядування (ЦДМС), Швейцарське бюро співробітництва в Україні (SDC) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: centre@pravo.org.ua.

264. Стратегія модернізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.Kyiv.obl.gov.ua/docs/Strag.Perepidgotovka.Dos.

265. Токвиль А. Демократия в Америке: пер.с фр. / А.Токвиль. – М.: Прогресс, 1992. – 554 с.

266. Білозерська Т. Адміністративно-правові засади співробітництва України та Європейського Союзу у сучасних умовах: автореф. дис. на здобуття канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Т. Білозерська. – К., – 2009. – 24 с.

267. Шахматова Т. Питання реформування місцевих органів влади/ Т. Шахматова // Право України. – 2007. – № 4. – С. 22–25.

268. Плахотнюк Н. Процедура конкурсу при вступі на державну службу в Україні: стан і перспективи удосконалення правового регулювання / Н. Плахотнюк // Держава і право. – 2005. – Вип. 30. – С. 285–292.

269. Кальниш Ю. Європейський досвід професійної підготовки муніципальних службовців (на прикладі Франції та Німеччини) / Ю. Кальниш, Б. Мечинський // Збірник НАДУ. – 2004. – № 2. – С. 214–225.

270. Жилінкова І. Компетенція органів місцевого самоврядування в країнах Західної та Центральної Європи / І. Жилінкова, О. Карасевич // зб. наук. доповідей; за ред. Ю. Битяка. – Х., 2005. – С. 83–95.

271. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: навч. посібник / за ред. В. Бесчастного, О. Філонова, В. Субботіна, С. Пашкова. – К.: Знання,

2007. – 467 с.

272. Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої): Закон України від 14 вересня 2006 р. № 137–V // Офіційний вісник України. – К., 2006. – № 40. преамбула.

273. Софінська І. Поняття і сутність європейських стандартів місцевого самоврядування / І. Софінська // Вісник ЛДУ МВС. – 2007. – № 1. – С. 365–375.

274. Дубінін Е. Місцеве самоврядування в Україні. Погляд з регіону / Е. Дубінін. – Дніпропетровськ: АРТ-ПРЕС, 2002. – 156 с.

275. Чемерис А. Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади: монографія / А. Чемерис. – Львів.: ЛРІДУ НАДУ, 2004. – 137 с.

276. Поляк О. Механізми надання управлінських послуг органами влади: автореф. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління: спец: 25.00.02 „Конституційне право” / О. Поляк. – Львів, 2006. – 20 с.