

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ**

На правах рукопису

ІЛЬЧАНІНОВА Наталія Іванівна

УДК 352.07

**МЕХАНІЗМ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ
В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

25.00.02 – механізми державного управління

Дисертація
на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Науковий керівник:
Беглиця Володимир Петрович,
доктор наук з державного управління,
доцент

МИКОЛАЇВ – 2019

АНОТАЦІЯ

У дисертації обґрунтовано теоретико-методологічні засади функціонування механізму надання адміністративних послуг, встановлено проблемні питання, що постали перед владою в умовах реформування територіальної організації влади, а також запропоновано практичні рекомендації, котрі мають сприяти вдосконаленню вищезазначеного механізму. Охарактеризовано теоретичні засади та розкрито методологічні аспекти дослідження механізму надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади в Україні. Запропоновано «механізм надання адміністративних послуг» розглядати як нормативно зафіксовану послідовність сервісно-орієнтованих дій органів публічного управління, що відповідають їх компетенції, спрямовані на набуття, зміну або припинення прав і обов'язків фізичних / юридичних осіб за їх заявою та реалізуються на засадах відкритості, справедливості та відповідальності.

Розкрито особливості нормативно-правового забезпечення механізму надання адміністративних послуг в Україні на сучасному етапі реформування територіальної організації влади. Доведено необхідність проведення системного дослідження відносно: оптимізації існуючого сьогодні нормативно-правового забезпечення процесів надання адміністративних послуг відповідно до законодавчого поля реформування територіальної організації влади; підвищення ефективності процесу надання адміністративних послуг; розбудови організаційного забезпечення механізму надання послуг на більш високому якісному рівні; систематизації адміністративних послуг, котрі надаються на місцевому рівні, а також їх перегляду з метою зменшення кількості необхідних послуг.

Узагальнено досвід організації діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг в Україні та визначено проблемні елементи механізму надання адміністративних послуг, що можуть заважати реалізації державної політики. Запропоновано алгоритм організації діяльності суб'єктів

надання послуг, що передбачає два етапи. Перший етап – отримання звернень від споживачів (особисто або через мережу Інтернет), його автоматизовану обробку за допомогою програмного забезпечення, безпосередню обробку звернення фахівцем та створення документа-відповіді. Другий етап передбачає надання споживачу відповіді та всього обсягу необхідної інформації через портал послуг на основі його ідентифікації за допомогою Bank-ID, Mobile-ID тощо.

З'ясовано роль і місце оцінки ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг та встановлено умови підвищення їх якості. Визначено пріоритетні напрями, які спрямовані на формування умов, що дозволяють забезпечити належний рівень якості адміністративних послуг, а саме: забезпечення співпраці суб'єктів надання адміністративних послуг зі споживачами у проведенні оцінювання якості як умови для забезпечення максимальної об'єктивності та вироблення оптимальних шляхів вирішення виявлених проблем; проведення комплексу заходів із підвищення кваліфікації виконавців послуг; розвиток міжінститутського співробітництва на місцевому рівні; налагодження взаємодії та запровадження систематичної участі громадськості в оцінюванні ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг; створення умов для проведення громадського контролю за якістю надання адміністративних послуг.

За результатами аналізу зарубіжного досвіду надання адміністративних послуг доведено доцільність його впровадження в українські реалії з урахуванням особливостей проведення трансформаційних змін системи публічного управління. Обґрунтовано, що успішність його адаптації можлива за умови проведення модернізації процесів роботи в новому інформаційно-технологічному середовищі, що дасть змогу збільшити електронну складову в діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг; активно впроваджувати інноваційні технології у налагодження комунікацій між владою та споживачами послуг; провести комплекс дій з вироблення спрощених процедур; зменшити кількість послуг; здійснити організацію

мобільних центрів надання адміністративних послуг; забезпечити своєчасне інформування споживачів через Інтернет.

Розроблено практичні рекомендації щодо вдосконалення механізму надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади. В основу викладених у дисертації рекомендацій покладено положення концепції сервісної держави. На основі цього запропоновано: привести нормативно-правове забезпечення процесів надання адміністративних послуг у відповідність із законодавчим полем реформування територіальної організації влади; переглянути сучасну систему ЦНАП у бік розподілу їх робочого процесу на процедури за терміном їх надання та можливістю забезпечення територіальних підрозділів або мобільних ЦНАП з метою охоплення максимальної кількості громадян; підключити смс-сервіси та мобільні додатки для оптимізації діючого механізму надання адміністративних послуг; створити для органів публічного управління типовий шаблон Інтернет-сторінки з можливістю інтерактивного спілкування; актуалізувати питання проведення маркетингових досліджень серед споживачів адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративні послуги, механізм надання адміністративних послуг, органи влади, децентралізація, реформування територіальної організації влади.

SUMMARY

Ilchaninova N. I. Improving the mechanism for providing administrative services in the context of reforming the territorial organization of power (decentralization) in Ukraine. – Manuscript.

Thesis for obtaining a scientific degree of Candidate of Public Administration in specialty 25.00.02 – Mechanisms of Public Administration. – Petro Mohyla Black Sea National University. – Mykolayiv, 2019.

The research substantiates theoretical and methodological principles of functioning of the mechanism of providing administrative services, identifies the problematic issues faced by the authorities in the context of decentralization, as well as suggests practical recommendations that should contribute to the improvement of the above-mentioned mechanism. The research also characterizes the theoretical foundations and methodological aspects of the study of the mechanism of providing administrative services, which have become different with the announcement of the state's course on decentralization, as well as the maximum convergence of power with citizens. It is noted that at present there is a certain problem in the form of divergence of views of theorists, practitioners and ordinary citizens on the essence of the baseline category. Thus, the author gives his own interpretation of the category of “mechanism of providing administrative services».

Special aspects of the legal and regulatory framework for the provision of administrative services during present reform of the territorial organization of power in Ukraine are revealed. It is noted that, in general, the state has developed a sufficient regulatory framework to provide a system for the provision of administrative services. However, in the long term, research is needed on optimization of the standard acts to improve the efficiency of the process of providing administrative services, building organizational support for the provision of services with higher quality, taking into account the trends in administrative and territorial reform and implementation of the decentralization of services declared by the authorities, creation of the united territorial communities.

The experience of the entities that provide administrative services in Ukraine is generalized. It signifies that the scope of the entities, which are entrusted with the functions of providing administrative services, is rather broad. This is the reason for the long-term existence of a multifaceted problem: for the public administration entities – the systematization of these services and their reduction; for the consumers, for the sake of which these entities exist to satisfy needs of the later – the complexity of receiving services and the lack of necessary information

about the procedure for filing the application, the existing requirements, the entity to which one needs to apply.

It is identified that today the functioning of public administration bodies entails the following conceptual approaches connected with the organization of provision of the administrative services: techno-oriented (namely, more bureaucratic) and human-oriented (namely, social, which is oriented towards satisfaction of the citizens). It is stated, that the human-oriented approach should be introduced into the modern practice, since it is more in line with the founding democratic principles.

It is revealed that for the most part control of the activities of the entities providing administrative services is carried out by the same entities. This may lead to the formalization of the process and focus on quantitative indicators. Instead, speaking about the qualitative indicators for determining the effectiveness of the existing mechanism for the provision of administrative services, it is worth paying attention to a different point of view – the consumers' opinion. The system of public monitoring and evaluation of the efficiency of the administrative services provision, in the event of its successful implementation, has every chance to become the basis for the systematical improvement of the mechanism for providing administrative services.

Foreign experience, which has been analyzed, shows the EU countries using the concept of a «service state» as the foundation. One of its elements is the attitude of the authorities to the users of administrative services not as a regular applicant, but as a client who has a hypothetical influence on the image and business reputation of an employee. Taking into consideration the leading foreign experience, the following steps are proposed: the electronic component in the activities of the entities should be increased; attention should be paid to the functioning of mobile centers for the provision of administrative services; review the principles of the employee selection who providing services to citizens, in addition to professional qualities personal qualities should be taken into consideration.

Practical recommendations for improving the mechanism of providing administrative services in the context of reforming the territorial organization of governance in Ukraine are developed, taking into account the basic provisions of the concept of a service state; a three-component model based on the widespread use of the possibilities of the Internet, mobile communication and improving the quality of personnel potential is proposed; the model involves focusing attention on the human-centered direction of governance and to the highest extent possible meeting the needs of citizens.

Key words: administrative services, the mechanism of providing administrative services, authorities, decentralization, reforming the territorial organization of power.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях з державного управління

1. Ільчанинова Н.І. Механізм надання адміністративних послуг в контексті децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс] / Н.І. Ільчанинова // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2017.– № 12. – Режим доступу до журналу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1158>.
2. Ільчанинова Н.І. Механізм надання адміністративних послуг у контексті децентралізації: методологічний аспект / Н.І. Ільчанинова // Держава та регіони.– 2017.– № 4 (60).– С. 31-36.
3. Ільчанинова Н.І. Вплив громадського моніторингу на процес надання адміністративних послуг / Н.І. Ільчанинова // Інвестиції: практика та досвід. – 2018. – № 3. – С. 131-136.
4. Ільчанинова Н.І. Адміністративні послуги як важлива складова діяльності органів публічного управління: понятійно-категоріальний апарат / Н.І. Ільчанинова // Право та державне управління. – 2018.– № 1 (30). – Т. 2. – С. 16-21.

5. Ільчанинова Н.І. Вплив громадського моніторингу на процес надання адміністративних послуг / Н.І. Ільчанинова // Інвестиції: практика та досвід. – 2018. – № 10. – С. 130-134.

Наукові статті в зарубіжних виданнях

6. Natalia Ilchaninova, Features of the legal mechanism of providing administrative services in Ukraine / Natalia Ilchaninova // Visegrad Journal on Human Rights. – № 1 (volume 1). – 2018. – P. 81-86.

Тези конференцій

7. Ільчанинова Н.І. Роль та місце адміністративних послуг в публічному управлінні / Н.І. Ільчанинова // Становлення публічного адміністрування в Україні : матер. VIII Всеукр. міжвуз. конф. студентів та молодих учених / за заг. ред. С.О. Шевченка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 321-323.

8. Ільчанинова Н.І. Роль та місце оцінки якості надання адміністративних послуг / Н.І. Ільчанинова // Науково-практичне забезпечення процесів децентралізації, розвитку та співробітництва об'єднаних територіальних громад: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпро, 30 жовтня – 30 листопада 2017 р. / за заг. ред. Ю.П. Шарова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 108-110.

9. Ільчанинова Н.І. Європейська практика надання адміністративних послуг: поради для України / Н.І. Ільчанинова // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України: матер. 14-ї регіон. наук.-практ. конф. 18 травня 2017 р. м. Дніпро / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 221-224.

10. Ільчанинова Н.І. Публічні послуги як категорія державного управління / Н.І. Ільчанинова // Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи [Електронний ресурс] : матер. VIII Міжнар. наук. Інтернет-конф. аспірантів та докторантів з державного управління, 26 трав. 2017 р. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2017. – С. 100-103.

11. Ільчанінова Н.І. Проблемні питання децентралізації адміністративних послуг / Н.І. Ільчанінова // Ольвійський форум – 2017: Стратегії країн Причорноморського регіону в геополітичному просторі : матер. міжнар. наук.-практ. конф., 8-11 червня 2017 р. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2017. – С. 108-110.

12. Ільчанінова Н.І. Особливості організації діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг на регіональному рівні / Н.І. Ільчанінова // Становлення публічного адміністрування в Україні : матер. ІХ Всеукр. міжвуз. конф. студентів та молодих учених / за заг. ред. С.О. Шевченка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 321-323.

ЗМІСТ

| | |
|--|-----|
| ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ | 12 |
| ВСТУП | 13 |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ | 23 |
| 1.1. Адміністративні послуги в умовах реформування територіальної організації влади: сутність, класифікація та характерні особливості | 23 |
| 1.2. Джерельна база вивчення механізму надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади | 42 |
| 1.3. Методологічні аспекти дослідження механізму надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади | 63 |
| Висновки до розділу 1 | 79 |
| РОЗДІЛ 2. ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ | 81 |
| 2.1. Нормативно-правове забезпечення механізму надання адміністративних послуг в Україні | 81 |
| 2.2. Особливості організації діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади | 98 |
| 2.3. Оцінка ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг в Україні | 122 |
| Висновки до розділу 2 | 133 |

| | |
|---|-----|
| РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ | 136 |
| 3.1. Зарубіжний досвід формування механізму надання адміністративних послуг та перспективи його впровадження в Україні | 136 |
| 3.2. Організаційно-правові аспекти вдосконалення механізму надання адміністративних послуг | 156 |
| 3.3. Інформаційно-комунікативні аспекти вдосконалення механізму надання адміністративних послуг | 170 |
| Висновки до розділу 3 | 185 |
| ВИСНОВКИ | 187 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ | 192 |
| ДОДАТКИ | 216 |

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

| | |
|------|--|
| CRM | система управління взаємодією з клієнтами |
| ДМС | Державна міграційна служба України |
| ДСНС | Державна служба України з надзвичайних ситуацій |
| ДФС | Державною фіскальною службою України |
| ЄС | Європейський Союз |
| КМУ | Кабінет міністрів України |
| МВС | Міністерство внутрішніх справ України |
| МОЗ | Міністерство охорони здоров'я України |
| ОДА | обласна державна адміністрація |
| ОМС | органи місцевого самоврядування |
| ОСББ | об'єднання співвласників багатоквартирного будинку |
| ОТГ | об'єднана територіальна громада |
| СУЯ | система управління якістю |
| ЦНАП | центр надання адміністративних послуг |

ВСТУП

Актуальність теми. У світлі розбудови ефективного та дієвого публічного управління на сьогодні все більшого значення набуває питання розвитку системи надання адміністративних послуг. Як один з пріоритетних напрямів адміністративно-територіальної реформи України, орієнтир щодо вдосконалення механізму надання адміністративних послуг, а також підвищення їх якості, прискорення процесу та задоволення потреб громадян системно відтворюють засади реалізації концепції людиноцентризму в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і відображає публічно сервісну спрямованість діяльності суб'єктів владних повноважень.

Проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні серед іншого передбачає перегляд питання розподілу функцій та повноважень органів публічного управління, визначення сфер їх безпосередньої відповідальності, фінансового перерозподілу тощо. Увага акцентується саме на спонуканні до вирішення проблемних питань на як можна нижчому рівні та автономізації територій у прийнятті й реалізації управлінських рішень. Результативність реформування територіальної організації влади в Україні має створити сприятливі умови для стабілізації в соціально-економічній сфері, налагодження співпраці влади із суспільством та гарантування кожній людині реальне додержання і захист належних їй прав і свобод.

Отже, більш актуальною стає оптимізація процесу децентралізації надання адміністративних послуг, як одного з елементів суцільного перетворення управлінської системи у державі.

Вкрай важливим є дослідження механізму надання адміністративних послуг, визначення перспектив його вдосконалення за умов розширення функцій та повноважень місцевого самоврядування. В контексті цього варті уваги умови, за яких проведення реформи матиме позитивну динаміку. Відповідно, постає потреба у всебічному дослідженні понятійно-

категоріального апарату, нормативно-правової бази та організаційних особливостей функціонування механізму надання адміністративних послуг саме у контексті реформування територіальної організації влади в Україні. В межах дослідної роботи передбачається переосмислення характерних особливостей вищезазначеного механізму, встановлення існуючих перешкод плідної реалізації державної політики та вироблення практичних рекомендацій щодо їх усунення.

Питання адміністративних послуг у різних аспектах розглядається у наукових дослідженнях спеціалістів у сфері державного управління, політичних, юридичних, економічних наук тощо.

Питання сутності адміністративних послуг, механізму їх надання, характерних особливостей та класифікації, а також адміністративно-територіальні перетворення в Україні у своїх дослідженнях розглядають такі вчені, як В. Авер'янов, Т. Булковський, О. Буханевич, М. Воронов, Л. Гамбург, Т. Гладка, В. Гордєєв, А. Гринько, О. Гуненкова, Ю. Даньшина, І. Дмитрук, Т. Добрівський, Н. Добрянська, Д. Записний, С. Клімова, І. Космідайло, М. Кунцевич, О. Курінний, Є. Легеза, А. Лис, А. Ліпенцев, Т. Маматова, В. Мамонова, Н. Мариняк, О. Мердова, В. Михайлишин, Я. Михайлюк, В. Плющ, А. Сеніна, О. Скрипнюк, В. Столар, В. Тимощук, А. Штирліна, Л. Щербаківська.

Вивченню теоретико-методологічних засад та практичних аспектів щодо забезпечення якості надання адміністративних послуг в сучасних умовах розвитку української системи публічного управління присвятили свої праці такі фахівці: А. Антонов, В. Беглиця, А. Дайнеко, О. Дащаківська, А. Дешко, Н. Карпеко, М. Лугіна, О. Ольшанський, А. Петриків, І. Репін, А. Слівак, П. Шевчук. Варті уваги наукові роботи щодо зарубіжного досвіду надання адміністративних послуг, авторами котрих є С. Байрак, О. Буханевич, Н. Васильєва, Ю. Даньшина, І. Драган, С. Жарая, О. Кириченко, М. Лахижа, А. Майдырова, С. Муксимов, А. Світлична, А. Сеніна, В. Телицька, Д. Тихонова, О. Туркова.

Серед закордонних вчених, що приділяють увагу дослідженню механізму надання адміністративних послуг можна виділити таких, як Н. Бьордсел, Е. Блейклі, Л. Даймонд, Н. Флінн, М. Геддес, Дж. Грінвуд, Ю. Шварц, М. Кйоне, С. Левандовські, Е. Лоффлер, С. Мартін, Р. Путнем, Л. Торрес тощо.

Однак, незважаючи на достатньо широке коло науково-дослідних робіт та практичних напрацювань з питань надання адміністративних послуг, досі ще залишається відкритим питання вдосконалення механізму їх надання в умовах реформування територіальної організації влади. Зумовлене це тим, що під впливом реалізації державної політики з реформування територіальної організації влади та інтенсивних перетворень у соціально-політичній сфері нашої держави перед владою гостро постає питання оптимізації процесу надання адміністративних послуг, наближення їх до безпосередніх споживачів, спрощення процедур тощо.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження проведено згідно реалізації науково-дослідної роботи Чорноморського національного університету імені Петра Могили «Організація державного управління в умовах становлення та розвитку політичної системи України: політико-правові, історичні і регіональні аспекти» (державний реєстраційний номер 010911000451). В межах цієї теми автором визначено теоретико-методологічну базу дослідження механізму надання адміністративних послуг на етапі реформування територіальної організації влади, встановлено нормативно-правові та організаційні особливості функціонування цього механізму в Україні та за кордоном, надано пропозиції щодо комплексного вдосконалення за принципами формування сервісної держави.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є обґрунтування теоретичних положень та розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізму надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади в Україні.

Для досягнення встановленої мети у дисертації поставлено наступний комплекс завдань:

- охарактеризувати теоретичні засади та розкрити методологічні аспекти дослідження механізму надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади в Україні;

- розкрити особливості нормативно-правового забезпечення механізму надання адміністративних послуг в Україні на сучасному етапі реформування територіальної організації влади;

- узагальнити досвід організації діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг та визначити проблемні елементи механізму надання адміністративних послуг, що можуть заважати реалізації державної політики;

- з'ясувати роль і місце оцінки ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг та встановити умови підвищення їх якості;

- дослідити зарубіжний досвід формування механізму надання адміністративних послуг та внести науково обґрунтовані пропозиції щодо його впровадження в Україні;

- розробити практичні рекомендації щодо вдосконалення механізму надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади.

Об'єктом дослідження є процес надання адміністративних послуг.

Предметом дослідження є перспективні напрями вдосконалення механізму надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади в Україні.

Методи дослідження. Дисертаційну роботу виконано із використанням загальнонаукових та спеціальних методів дослідження у галузі публічного управління й інших наук. Методи аналізу та синтезу було застосовано під час визначення теоретичних засад дослідження, уточнення особливостей базової категорії «адміністративні послуги» та виокремлення її

серед суміжних, які у літературі можуть визначатись як тотожні («публічні послуги», «державні послуги», «управлінські послуги» тощо). Також цей підхід було використано для встановлення категоріальної бази, розгляду різних наукових поглядів на проблематику надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади, а також надання пропозиції щодо тлумачення категорії «механізм надання адміністративних послуг». За допомогою використання системного підходу було встановлено взаємозалежність усіх учасників процесу надання адміністративних послуг, а також необхідність їх кооперації з метою підвищення якості послуг. Завдяки методу контент-аналізу було опрацьовано питання нормативно-правової бази механізму надання адміністративних послуг та процесу її формування від актуалізації адміністративних послуг часів отримання незалежності держави до сучасних трансформаційних перетворень. З використанням структурно-функціонального та інституційного методу було охарактеризовано існуючу систему надання адміністративних послуг і проблеми взаємодії суб'єктів надання цих послуг із споживачами. На основі соціокультурного та аксіологічного методів з'ясовано принципи оцінки ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг, основні критерії оцінювання та фактори, що впливають на якість надання послуг. За допомогою порівняльного методу проведено аналіз зарубіжного досвіду формування механізму надання адміністративних послуг, встановлено позитивні наслідки, до яких призвела реалізація конкретної державної політики в досліджуваних країнах, та виокремлено низку перспективних напрямів. Методи моделювання та прогнозування дозволили визначити можливі шляхи оптимізації існуючої системи та запропонувати практичні рекомендації щодо вдосконалення механізму надання адміністративних послуг з урахуванням закордонної практики та існуючих в Україні тенденцій.

До інформаційної бази дослідження належать нормативно-правові акти, що стосуються питання адміністративних послуг, регулюють процес їх надання, а також визначають принципи реалізації державної політики з

реформування територіальної організації влади; науково-практичні матеріали, що містяться у вітчизняних та зарубіжних публікаціях; офіційні Інтернет-сайти суб'єктів надання адміністративних послуг; аналітичні матеріали тощо.

Наукова новизна одержаних результатів визначається особистим внеском автора у вирішення актуального наукового завдання в галузі державного управління, що полягає в теоретичному обґрунтуванні положень щодо вдосконалення механізму надання адміністративних послуг в Україні в умовах реформування територіальної організації влади. Основні наукові положення, що характеризують новизну отриманих результатів дослідження, полягають у наступному:

уперше:

- запропоновано комплексний підхід до розвитку механізму надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади в Україні, в основу якого покладено використання наступних компонентів: організаційно-правового – для оптимізації роботи суб'єктів надання адміністративних послуг, кадрового – для забезпечення процесу кваліфікованими виконавцями, мобільного – для прискорення інформування споживачів адміністративних послуг, Інтернет-компоненту – для полегшення взаємодії органів влади з громадянами, прискорення процесів отримання послуг та створення сприятливих умов для задоволення потреб громадян та маркетингового – для дослідження стану справ у сфері надання адміністративних послуг;

удосконалено:

- концептуальні підходи до формування організаційного механізму надання адміністративних послуг в Україні, що спрямований на створення умов для забезпечення максимальної прозорості, відкритості та передбачає використання алгоритму двоетапного опрацювання звернень споживачів: 1-етап – включає отримання звернень від споживачів, його автоматизовану обробку за допомогою програмного забезпечення, безпосередню обробку

звернення фахівцем та створення документу-відповіді; 2-етап – надання споживачу відповіді та всього об'єму необхідної інформації через портал послуг на основі його ідентифікації за допомогою Bank-ID, Mobile-ID тощо;

- методологічний підхід до оцінювання ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг, що спрямований на підвищення рівня інформативності результатів аналізу стосовно якісних характеристик адміністративних послуг та ставлення споживачі до процесу їх отримання, а також передбачає посилення громадського контролю, системне впровадження громадського моніторингу, міжінституційне співробітництво та впровадження концепції кадрового забезпечення; вироблення критеріїв оцінювання якості та створення комплексної системи контролю за наданням адміністративних послуг;

дістали подальшого розвитку:

- понятійний апарат науки «Державне управління» шляхом уточнення сутності категорій «адміністративна послуга» та «механізм надання адміністративних послуг» в основу яких покладена парадигма сучасної сервісно-орієнтованої держави та демократичного державного будівництва. Запропоновано під «адміністративними послугами» розуміти результат здійснення уповноваженим суб'єктом власних функцій із нормативного закріплення прав та законних інтересів юридичних або фізичних осіб відповідно до їх заяви та у максимально якісний спосіб.; а «механізм надання адміністративних послуг» розглядати як нормативно зафіксовану послідовність сервісно-орієнтованих дій органів публічного управління, що відповідають їх компетенції, спрямовані на набуття, зміну або припинення прав і обов'язків фізичних / юридичних осіб за їх заявою, та реалізуються на засадах відкритості, справедливості та відповідальності;

- систематизація нормативно-правової бази механізму надання адміністративних послуг в Україні з обґрунтуванням необхідності оптимізації діючого нормативно-правового забезпечення даних процесів та приведення його у відповідність із законодавчим полем реформування

територіальної організації влади, що сформує базис для розбудови організаційного забезпечення механізму надання послуг на більш високому якісному рівні; забезпечить систематизацію адміністративних послуг та покращить імідж органів публічного управління;

- узагальнення зарубіжного досвіду формування механізму надання адміністративних послуг в аспекті визначення та адаптування його позитивних рис до українських реалій, що дозволило виокремити технологічну модернізацію у першочергові заходи, реалізація яких сприятиме підвищенню якості адміністративних послуг; збільшенню електронної складової в діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг; впровадженню інноваційних технологій у налагодження комунікацій між владою та споживачами послуг; спрощенню структуруванню процедур; зменшенню кількості послуг; організації мобільних центрів надання адміністративних послуг;

- теоретичні обґрунтування напрямів вдосконалення механізму надання адміністративних послуг, що передбачають впровадження комплексу заходів, в основу яких покладено: посилення наявного ресурсного потенціалу; проведення інфраструктурних трансформацій; створення ефективних комунікаційних механізмів; забезпечення чіткої координації; вироблення інноваційних рішень; ефективної взаємодії між владною інституцією та громадянами; продуктивного використання бюджетних коштів; впровадження системи управління якістю; здійснення стандартизації послуг; впровадження електронних сервісів.

Практичне значення одержаних результатів обумовлюється можливістю їх застосування в діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг будь-якого підпорядкування. Запропонована модель вдосконалення механізму надання адміністративних послуг знайшла свою реалізацію в діяльності Департаменту з надання адміністративних послуг Миколаївської міської ради (довідка № 1775/020201-22/02/14/18 від 06.08.2018), Миколаївської районної державної адміністрації (довідка № 46Д від

31.07.2018) та Комунального підприємства «Миколаївське міжміське бюро технічної інвентаризації» (довідка № 1860 від 02.08.2018). Теоретичні напрацювання, що містяться у дисертаційному дослідженні було використано в навчальному процесі Інституту державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили під час викладання наступних дисциплін: «Організація місцевого самоврядування», «Право в публічному управлінні», «Публічна служба» (акт № 3/2-908 від 27.09.2018).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійною науковою роботою, котра включає низку результатів, отриманих автором особисто. У результаті зроблено спробу розв'язати значну науково-практичну проблему функціонування механізму надання адміністративних послуг у контексті реформування територіальної організації влади в Україні.

Апробація результатів дослідження. Основні теоретичні результати та практичні рекомендації, що містяться у дисертації, були оприлюднені на науково-практичних конференціях, серед яких наступні: VIII Всеукраїнська міжвузівська конференція студентів та молодих вчених «Становлення публічного адміністрування в Україні» (Дніпро, 2017); VIII Міжнародна наукова Інтернет-конференція аспірантів та докторантів з державного управління «Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи» (Одеса, 2017); 14-та регіональна науково-практична конференція «Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України (Дніпро, 2017); міжнародна науково-практична конференція «Ольвійський форум – 2017: Стратегії країн Причорноморського регіону в геополітичному просторі» (Миколаїв, Коблево, 2017); науково-практична конференція за міжнародною участю «Науково-практичне забезпечення процесів децентралізації, розвитку та співробітництва об'єднаних територіальних громад» (Дніпро, 2017); IX

Всеукраїнська міжвузівська конференція студентів та молодих вчених «Становлення публічного адміністрування в Україні» (Дніпро, 2018).

Публікації. Основні теоретичні висновки та практичні рекомендації, що були зроблені у результаті проведеного дослідження, були викладені у 12 наукових публікаціях, загальний обсяг яких становить 4,6 авт. арк., з них 5 – у наукових фахових виданнях з державного управління, 1 – в закордонному виданні за напрямком дослідження, 6 – тези доповідей до науково-комунікативних заходів.

Структура дисертації. Дисертація складається зі списку скорочень, вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Повний обсяг дисертації – 220 сторінка. Робота містить 18 таблиць та 11 рисунків. Список використаних джерел складається зі 197 найменувань на 23 сторінках.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ
МЕХАНІЗМУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ
В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ

1.1. Адміністративні послуги в умовах реформування територіальної організації влади: сутність, класифікація та характерні особливості

Категорія «адміністративна послуга» бере свій початок у дослідженнях представників наукових кіл розвинених демократичних країн. Метою вживання є перебудова державної політики із забюрократизованої розпорядчої на людиноцентристську сервісну. Нерідко використовують також низку схожих термінів: «послуги адміністрації», «урядові послуги» тощо. Для України особливо актуальним є завдання перетворення іміджу держави на більш позитивний, що заслуговує на повагу як з боку власних громадян, так інших країн. Це можна назвати однією з причин вживання слова «послуга» в даному контексті.

Для визначення категорії «адміністративна послуга» варто спочатку встановити, що розуміється під категорією «послуга». Частіш за все вона розглядається в економічній літературі та має багато тлумачень. Незважаючи на різність поглядів та формулювань, вони сходяться у тому, що під послугою слід розуміти діяльність задля задоволення потреб шляхом надання відповідних благ. Надання послуги може носити як матеріальний, так і нематеріальний характер. Якщо у першому випадку йдеться про посередницьку функцію, що направлена на вироблення якогось продукту, то у другому – це й є безпосереднім продуктом споживання. Деякі інші погляди на розуміння послуги в юридичній літературі. Основоположним тут є розгляд

нематеріального характеру, а також адміністративної процедури. Формальний підхід, нажаль, не завжди розкриває сутність явища, тому розглядаючи категорію «послуга» дещо замало опиратися лише на юридичну науку. Наука державного управління в силу своєї специфіки базується на досягненнях багатьох наук та синтезує власне тлумачення наукових категорій. В даному випадку категорія «послуга» розглядається як багатоманітна діяльність із задоволення потреб. Центральним об'єктом вбачається споживач, відповідно до того, що першочерговим завданням влади є задоволення потреб громади [165].

Зараз науковцями формулюється новітній підхід до розуміння проблем сучасного публічного управління. На місце головних напрямків соціально-економічного розвитку, приходить вирішення проблем життєдіяльності громадян, громадських об'єднань та суспільства загалом. Інакше кажучи, провідним завданням системи публічного управління визнається покращення суспільного добробуту, що є головною складовою забезпечення якості суспільного життя. В умовах становлення розвиненого громадянського суспільства це виражається у економічному, організаційному, врешті-решт, законодавчому забезпеченні відповідних умов. Категорія «послуга» в обставинах становлення теорії служіння влади громадянам відноситься до кола наукових пошуків не лише економічного спрямування, а й управлінського, соціально-політичного тощо.

Помічник-консультант народного депутата України, здобувач НАДУ при Президентіві України М. Воронов пропонує наступні характерні особливості, які відрізняють послуги від інших видів товару:

1) невідчутність – послуги нематеріальні, вони виступають лише як дія та кінцевий продукт споживання;

2) невідокремленість від джерела – передбачається безпосередній контакт між клієнтом та надавачом, якщо інший товар може бути безособовим, виробленим заздалегідь, то послуга підлаштовується під конкретного клієнта;

3) незбереження – впливає з попередньої характеристики та визначається неможливістю зберігання, а отже, впливає необхідність оперативного вироблення послуги, що з відсутністю стабільного попиту вимагає швидкого реагування на збільшення обсягу звернень;

4) мінливість якості – якість надання послуг не може бути завжди однаковою оскільки вона залежить від багатьох факторів, а оцінка якості може залежати як від об'єктивних, так і від суб'єктивних факторів, на якість можуть вплинути складнощі у роботі надавача послуги та особисте відношення клієнта до ситуації;

5) відсутність володіння – клієнт може бути власником якогось певного майна, послуга тут другорядна [20].

В науці державного управління, як і в інших суміжних науках, достатньо часто використовується категорія «послуга», при цьому різновидів послуг можна зустріти велику кількість і не завжди їх чітко відокремлюють одну від одної. В публічному управлінні виділяють ряд послуг по задоволенню потреб населення. Серед них: публічні, державні, адміністративні, соціальні послуги. Хоча спрямування в них одне, суб'єкти та зміст надання послуг дещо різняться, що не дозволяє їх ототожнювати. Складність використання досліджуваної категорії полягає в тому, що одна послуга одночасно може відноситись до двох-трьох видів. Саме тому нерідким є використання різних видів послуг як синонімів або навпаки – одна послуга може називатись по-різному в силу того, що суб'єкти надання мають різне підпорядкування та різний статус.

Незважаючи на це можна все ж таки виділити певні загальні ознаки для різних видів послуг. По-перше, суспільна значущість, що характеризує затребуваність послуги серед широкого кола громадян. По-друге, що впливає з першого пункту – великий попит у суспільстві на здійснення відповідної діяльності органами влади. По-третє, публічна влада закріплює їх на законодавчому рівні та повинна забезпечувати належне виконання відповідних послуг.

Адміністративні послуги можуть надаватися державними та недержавними суб'єктами. До недержавних суб'єктів надання адміністративних послуг слід віднести органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення та інші суб'єкти господарювання, що наділені повноваженнями надавати певні адміністративні послуги. Відповідно, адміністративні послуги слід розділяти на державні послуги та послуги, відмінні від державних. В загальному ж сенсі всі вони можуть бути віднесені до публічних. При цьому слід відмітити про існування серед пересічних громадян помилкової думки, що будь-яка послуга, яка надається органами влади, є адміністративною.

Якщо звернутись до структурування послуг, що надаються населенню, то систематизуючи сучасні дослідження можна запропонувати наступну схему (рис. 1.1).

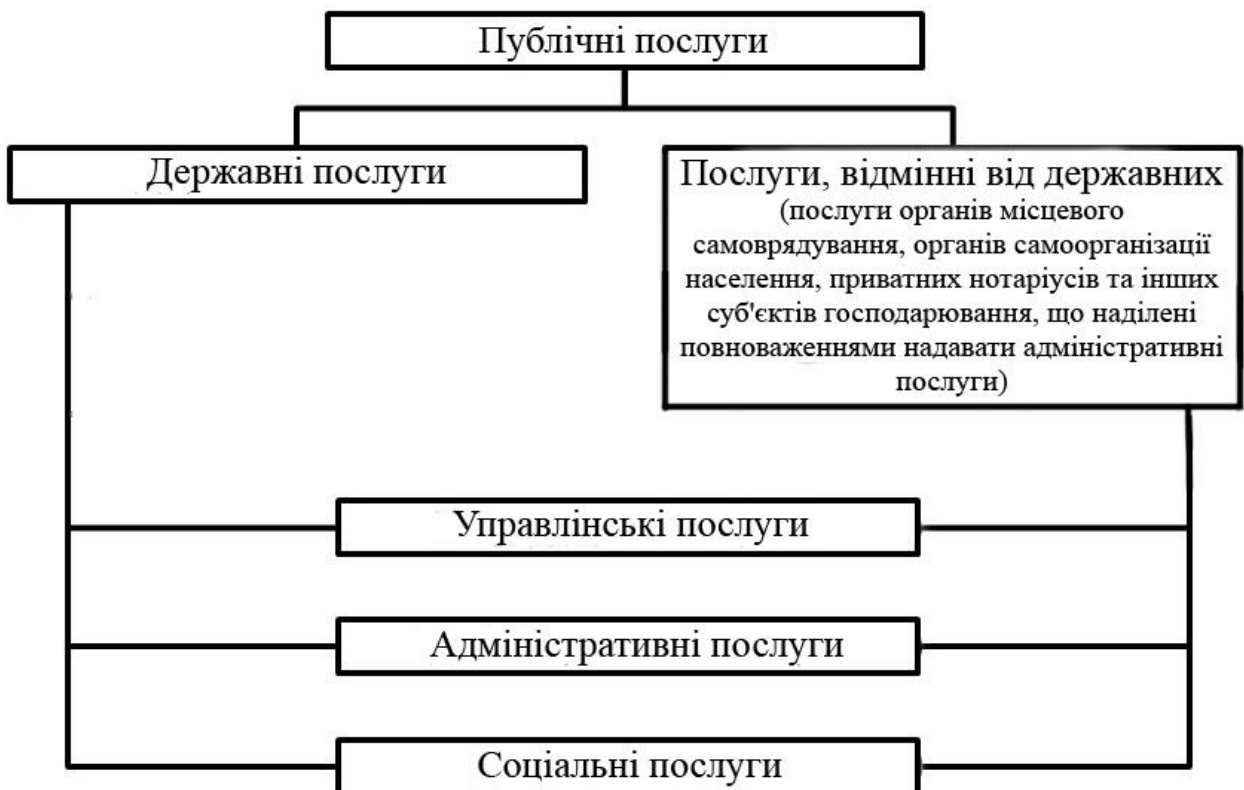


Рис. 1.1 Схема надання публічних послуг

Джерело: систематизовано за даними: [41, с. 22, 549; 61; 75, с. 163]

Згідно Енциклопедичного словника з державного управління державні послуги визначаються як послуги, що надаються державними органами громадянам з метою задоволення їх потреб. Також зазначається, що державні послуги від недержавних організацій через використання владних повноважень. Загалом послуги населенню поділяються в цьому виданні на державні та такі, що «можуть називатися муніципальними послугами», однак відсутність цієї категорії в національному законодавстві не дозволяє використовувати її в науковій літературі стосовно українських реалій. Окремо в Енциклопедичному словнику виділяються соціальні послуги, основною ознакою яких є пов'язаність з соціальною сферою без уточнення якими органами вони мають надаватись [41, с. 22, 549].

Якщо звернутись до Словника термінів і понять з державного управління, зустрічаємо доволі стисле визначення загальної категорії «публічні послуги» – «послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування та комунальними установами, організаціями, підприємствами» [75, с. 163]. Що стосується саме категорії «адміністративна послуга», то під нею розуміється «результат публічно-владної діяльності адміністративного органу», яка спрямована на забезпечення умов для реалізації законних прав та інтересів заявника [75, с. 9].

Характерною особливістю публічних послуг є те, що вони мають певне обмеження у вигляді нормативного регулювання та чіткій визначеності процедур, оскільки це один з видів діяльності органу публічної влади. Натомість, приватні послуги не мають подібних обмежень, а отже вони можуть варіюватись та змінюватись у довільній формі достатньо швидко відповідно до існуючих суспільних потреб. І якщо приватна послуга є добровільною діяльністю, метою якої є отримання прибутку, то публічна послуга являє собою повноваження органу публічної влади та є обов'язковою до виконання у повному обсязі відповідно до усталених норм [20].

Як виділяє Л. Щербаківська, кандидат наук з державного управління, у минулому заступник голови Вінницької обласної ради, такі основні ознаки, що визначають публічні послуги:

- одноосібний характер, адресність послуг;
- надання після подання заяви, звернення громадянина в орган публічної влади;
- відсутність будь-якої дискримінації чи упередженості, конкретна послуга надається за наявності визначених законом підстав будь-якому громадянину, який звернувся за наданням послуги, у встановлених термінах та межах;
- безоплатність чи надання за встановленою органами публічної влади вартістю.

При цьому автор підкреслює спірність інших ознак, які часто вказуються у науковій літературі. Серед них загальна доступність; добровільність; особиста взаємодія з органом публічної влади; превалювання суспільно значущих результатів над фінансовими; неприпустимість надання послуг на ринковій основі тощо. Цікавим також є авторський погляд на розподіл видів послуг:

- державні – послуги, які спрямовані на реалізацію конституційних права громадян та надаються на безкоштовній основі;
- соціальні – послуги, які забезпечують допомогу споживачам у реалізації їх прав та обов'язків і надаються на безкоштовній основі;
- публічні – послуги, які забезпечують реалізацію законних прав та інтересів споживачів та надаються на платній основі [180].

Аспірант Київського національний університет імені Тараса Шевченка А. Штирліна виділяє такі ознаки публічних послуг:

- забезпечення суспільно значущої поведінки;
- наявність широкого кола суб'єктів, які споживають послуги;
- здійснюються органами публічної влади або суб'єктами, яким делеговано відповідні повноваження;

- можуть базуватися на публічній або приватній власності [179].

Автором робиться акцент на тому, що подібна суспільно значуща поведінка має бути в колі інтересів органів публічної влади, перш за все державних органів влади вищого рівня. Саме держава встановлює норми для процесу надання послуг та визначає виконавців, яким делегуються повноваження, передається фінансування на їх виконання тощо.

Доцент кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ Є. Легеза виділяє доволі влучне визначення публічних послуг – це послуги, що надаються необмеженій кількості споживачів з метою задоволення публічних потреб. Основна увага приділяється саме згаданій меті. Також акцентується увага на тому, що органи публічної влади мають займатися лише унормуванням процесу надання послуг. При цьому надавати ці послуги мають недержавні структури. Влучним є визначення характерних особливостей публічних послуг, наведених автором: добровільність звернення, загальнодоступність, перевага суспільного інтересу над економічним та безпосередня взаємодія з органами публічної влади [67].

Окрім цього, Є. Легеза дає авторське тлумачення категорій, що є побічними від публічних послуг, зокрема: єдиний державний портал публічних послуг, електронна публічна послуга, суб'єкт звернення, суб'єкт надання публічної послуги, якість надання публічних послуг тощо.

Так, єдиний державний портал публічних послуг визначається як національна автоматизована інформаційна база, яка дає можливість споживачам одержувати послуги дистанційно через мережу Інтернет. Похідним від цього є визначення електронних публічних послуг – діяльність відповідного органу публічного управління, що наділений повноваженнями надавати послуги, які здійснюються через використання інформаційних технологій без прямої взаємодії зі споживачем послуги.

Під якістю надання публічних послуг розуміється вироблення критеріїв, котрі мають бути затвердженими на законодавчому рівні у вигляді

загальних стандартів, а у випадку недодержання будь-якого із встановлених критеріїв під час надання публічних послуг має наставати адміністративна відповідальність посадових осіб.

Суб'єктом звернення (споживачем послуги) визначено фізичну або юридичну особу, що подала звернення для отримання законом визначених послуг, а суб'єкти надання публічної послуги – це органи публічної влади або їх посадові особи, які відповідно до діючого законодавства мають повноваження надавати публічні послуги [67].

У фундаментальному виданні Енциклопедії державного управління, що містить напрацювання багатьох видатних українських вчених у галузі державного управління, зустрічаємо трохи інший варіант терміну «суб'єкт надання публічної послуги» – уповноважений суб'єкт. Тлумачиться він у такому вигляді: орган виконавчої влади чи місцевого самоврядування, державні установи, підприємства та організації, які виконуючи встановлені законом повноваження надають адміністративні послуги [42, с. 18-19].

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI «суб'єкт звернення – фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг» [111].

Згідно наукового коментаря, до фізичних осіб можна віднести людей, що є учасниками цивільно-правових відносин. Для отримання можливості користуватися особистими правами фізичній особі замало мати правоздатність, потрібно наряду з цим бути дієздатною особою. Доречно зроблено правку, відповідно до якої є доцільним використання терміну «фізична особа» до усіх категорій, тобто, громадян України, громадян інших держав та осіб без громадянства. Отже, всі вони мають право виступати суб'єктами звернення до органів публічного управління за отриманням адміністративних послугам.

Для окремих категорій людей права на звернення за певних адміністративних послуг конкретизовано в національному законодавстві, наприклад отримання паспорту. Також пропонується виділяти фізичних осіб

– підприємців. Вони хоча й не вказані в законі у визначенні суб'єктів, однак згадуються у багатьох інших нормах діючого законодавства та є повноправними учасниками взаємодії з органами публічного управління, поряд з іншими виступають у ролі споживачів адміністративних послуг.

Серед суб'єктів звернення вказуються юридичні особи, що є організаціями, які були створені та відповідним чином зареєстровані відповідно до норм діючого законодавства. Згадується про існування деяких складнощів стосовно кваліфікації у ролі суб'єкта звернення органів публічного управління або об'єднань громадян. Якщо громадські об'єднання зареєстровані як юридична особа, то немає жодних питань, інша справа – неформальні об'єднання. Однак і тут велике значення матиме фактичний бік питання.

Органи публічного управління можуть виступати у ролі суб'єктів звернень до інших органів публічного управління по адміністративні послуги в разі звернення до відповідного органу як звичайна юридична особа. Це може відбуватись за умови задоволення запиту, який не прописано на нормативному рівні й частіш це питання дозвільного характеру. Проте, якщо говорити про виконання владних повноважень, які входять до їх компетенції, то подібні звернення не відносяться до адміністративних послуг, а підпадають під категорію взаємодії різних відомств [90, с. 25-29].

Як зазначає доктор юридичних наук, професор, академік Академії правових наук України В. Авер'янов, виокремлення категорії «адміністративні послуги» спрямоване на переосмислення характеру взаємин між органами публічного управління та споживачами послуг. Що ж стосується базової складової – категорії «послуги» – вона концентрується на реалізації обов'язків влади перед своїми громадянами, а також створенням умов, що забезпечують належне виконання ними власних прав та інтересів. Це визнається закономірним, тому що влада покликана не тільки вимагати виконання зобов'язань від громадян, а й сама має забезпечувати виконання зобов'язань перед громадянами, адже вона несе певну відповідальність. В

перспективі перелік зобов'язань повинен збільшуватись, оскільки цього вимагає процес демократизації в Україні [1].

Для кращого розуміння особливостей досліджуваної категорії варто звернутись до офіційного тлумачення, що міститься в українському законодавстві. Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, яку можна назвати одним з перших документів, регламентуючих порядок надання адміністративних послуг, закріпила нормативну базу теорії адміністративних послуг. Якщо говорити про зазначену категорію, то в Концепції адміністративні послуги визначаються як «результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо)» [147].

У Тимчасовому порядку надання адміністративних послуг, що було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737, зустрічаємо майже такий самий варіант тлумачення адміністративних послуг – «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 (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо)» [173].

Схожим є тлумачення адміністративної послуги у Законі України «Про адміністративні послуги» від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI. Вона вважається результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи,

спрямованим на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи [114].

У науково-практичному коментарі до Закону України «Про адміністративні послуги», до числа авторів якого увійшли фахівці, що приймали безпосередню участь в написанні цього закону, зустрічається наступне пояснення виділення досліджуваної категорії: ціллю введення до правового обігу окремого визначення категорії «адміністративна послуга» є вироблення комфортних для громадян країни умов комунікації з органами публічного управління, що наділені повноваженнями забезпечувати населення в питаннях задоволення особистих потреб. В цілому «адміністративна послуга» розуміється як збірна багатогранна дефініція, що має відношення до великого кола питань у суспільному житті. Відмічається, що хоч в діючій нормативно-правовій базі більша частина управлінських дій не визначається належністю до адміністративних послуг, все ж таки вони можуть ототожнюватися з ними оскільки мають схожі ознаки, що визначають чітку приналежність наданої послуги до адміністративної. Однією з додаткових ознак, що дозволяють ідентифікувати послуги як адміністративні, називається виразна стандартність дій та процедур, що виконують органи публічного управління. До них належать: видача ліцензій, дозволів, паспортів та інших документів, процедура надання яких є типовою, усталеною, з чітко прописаним алгоритмом дій як того, хто подає звернення, так і виконавця [90, с. 15-16].

Окрім того, у зазначеному науково-практичному коментарі робиться акцент на існуванні так званих неадміністративних послуг, що не мають зв'язку з прийняттям та реалізацією владних рішень, як-то послуги в сфері медицини або освіти. Відмічається наявність у самому законі пунктів де зустрічається категорія «послуги», що не може відноситись до адміністративної діяльності, але теж направлена на задоволення певних потреб фізичних та юридичних осіб, що звертаються до органу влади. Такі послуги кваліфікують як супутні та відносять до господарських послуг. До

них можна віднести побічні види діяльності такі, як копіювання документів, продаж канцелярських товарів, фотографування, ламінування тощо. Споживачам зручно їх отримувати під час перебування в адміністративній будівлі, що дозволяє покращити сервіс та скоротити час, який витрачається на дотримання усіх процедур. Зараз даний вид діяльності є поза межами діючого закону, оскільки органом влади не можуть надаватись платні послуги, які не містяться в переліку наділених повноважень [90, с. 22-24].

Кандидат наук з державного управління, доцент з ХарІДУ НАДУ при Президентові України С. Клімова наголошує на вираженні адміністративних послуг у наступних типах реалізації:

а) вони виступають таким варіантом владної діяльності органу публічного управління, який спрямовано на забезпечення реалізації прав та законних інтересів споживачів послуг;

б) вони є результатом владної діяльності органу публічного управління, що в кінці кінців стає підґрунтям для формування іміджу органу публічного управління, а також відбивається на рівні довіри суспільства до органів публічного управління в цілому [54].

Кандидат юридичних наук Я. Михайлюк у своєму дисертаційному дослідженні на тему «Адміністративні послуги у країнах європейського союзу та Україні (порівняльно-правовий аспект)» визначає «адміністративні послуги» як частину публічно-сервісної діяльності органів публічного управління, що має процедурний характер та реалізується відповідно до визначених владних повноважень. Вони інспіруються суб'єктами звернення й спрямовані на реалізацію особистих прав та законних інтересів [85]. Доречним вбачається те, що автором приділяється увага саме сервісній природі адміністративних послуг, оскільки в науково-практичному коментарі до Закону України «Про адміністративні послуги» про це мова не йдеться.

На думку кандидата економічних наук, викладача ХНЕУ імені С. Кузнеця А. Сеніної, що зустрічаємо в дисертаційному дослідженні «Регуляторна політика держави в сфері адміністративних послуг», під

адміністративними послугами варто розуміти результат економічної та правової взаємодії між суб'єктами звернення та органами публічного управління, які мають один перед одним взаємні обов'язки, а метою взаємодії є отримання, зміна або позбавлення прав фізичної/юридичної особи через реалізацію органом влади сукупності нормативно закріплених, уніфікованих дій. Автор, як економіст, звертає увагу на регламентовану діяльність по наданню адміністративних послуг у максимально якісний спосіб [158].

У виданні «Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України» зустрічаємо наступне тлумачення категорії «адміністративна послуга» – це діяльність органу влади за заявою споживача, спрямована на забезпечення реалізації ним власних законних прав [2, с. 120]. Однак подібне розуміння є дещо неповним, оскільки не вказано на нормативне закріплення послуги, наявність обов'язків та повноважень в органу влади.

Помічник-консультант народного депутата України, здобувач НАДУ при Президентові України М. Воронов пропонує наступний варіант визначення категорії «адміністративні послуги» – це частина публічних послуг, що надають органи публічної влади, а сам процес надання пов'язаний з реалізацією нормативно визначених власних або делегованих повноважень. Основним недоліком адміністративних послуг визнається відношення до клієнта як до прохача, з цього випливає орієнтація на номінальне дотримання норм, а не на реальну допомогу [20].

Кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри міжнародного, європейського й екологічного права Навчально-наукового інституту Сумського державного університету М. Кунцевич також виділяє окремий підхід до категорії адміністративна послуга, що втілено у законодавчих традиціях демократично розвинених європейських держав. Відповідно до нього адміністративна послуга визнається «заявним» видом діяльності органів публічного управління, який за своєю специфікою зіставляється проти звичайних, так званих «втручальних», видів діяльності органу

публічного управління (серед них контрольні, виконавчі та інші суміжні види діяльності, в межах публічного управління та регуляторної діяльності) [62].

Зміст та специфіка функціонування механізму надання адміністративних послуг визначає існування великої кількості класифікацій.

За критерієм платності адміністративні послуги поділяють на: платні та безплатні. При цьому платність та ціна, якщо вона передбачена, визначається законом.

За порядком надання адміністративні послуги поділяються на:

- 1) ті, які надаються безпосередньо суб'єктами надання послуг;
- 2) ті, які надаються центрами надання адміністративних послуг;
- 3) ті, які надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

За суб'єктами надання адміністративні послуги виділяють послуги державні та послуги органів місцевого самоврядування. Цю класифікацію варто використовувати обережно, оскільки приналежність послуги до сфери впливу державних чи самоврядних органів не є беззаперечною ознакою адміністративної послуги.

За адміністративно-територіальним поділом, адміністративні послуги поділяють на:

- 1) послуги центральних органів влади та їх територіальних підрозділів;
- 2) послуги обласних та районних державних адміністрацій;
- 3) послуги органів місцевого самоврядування.

За змістом адміністративної діяльності послуги можуть бути такими:

- 1) видача дозволів;
- 2) реєстрація з веденням реєстрів;
- 3) легалізація актів, нострифікація (процедура визнання іноземних документів про освіту) та верифікація (доказ того, що вірогідний факт або твердження є істинним);
- 4) соціальна допомога.

За суб'єктом їх отримання адміністративні послуги можуть бути спрямовані на:

- 1) задоволення потреб фізичних осіб;
- 2) задоволення потреб юридичних осіб та індивідуальних підприємців;
- 3) задоволення потреб фізичних та юридичних осіб;
- 4) задоволення потреб іноземних громадян.

За обов'язковістю одержання суб'єктом адміністративні послуги поділяються на обов'язкові та добровільні.

Окрім цього, посилаючись на різноманітності адміністративних послуг можна використовувати також інші варіанти класифікації [9].

Низка українських вчених, серед яких В. Тимошук [172], А. Ліпенцев [73], М. Воронов [20], авторські колективи Енциклопедії державного управління [42, с. 18] та Енциклопедичного словника з державного управління [41], виділяє наступні ознаки адміністративних послуг:

1) обов'язковим є подання заяви від фізичної чи юридичної особи (тобто дії органу публічного управління без отримання заяви носять характер суто управлінський, це може бути моніторингом, контролем, запитом статистичної інформації тощо);

2) діяльність по забезпеченню умов щодо реалізації власних прав особи (частіш за все це дії, спрямовані на закріплення особистих прав у взаєминах із органами влади, реєстрація власного рухомого або нерухомого майна, отримання ліцензій та дозволів на різні види діяльності тощо);

3) реалізуються органами публічної влади або іншими суб'єктами, яким делеговані певні владні повноваження (адміністративність послуги визначається саме тим, що виконавцями виступають адміністративні органи, які виконують покладені на них функції, до них також можуть бути прирівняні інші організації та структури, яким було делеговано повноваження; частіш за все суб'єкт надання конкретної послуги один, саме тому говориться про монополію);

4) право на отримання певних послуг закріплено у нормативно-правовій базі (передбачається нормативне закріплення суб'єктів, які мають право на отримання послуги, фіксуються підстави для звернення та орган, який наділено повноваженнями по вирішенню встановлених питань);

5) результатом є документ, адресатом якого є особа, що подавала заяву (приймається рішення, яке повинне задовольнити суб'єкта звернення).

Якщо говорити про першоджерело процесу надання адміністративних послуг, то саме заява виступає у такій ролі. Заява фізичної або юридичної особи є обов'язковим елементом та формулює, що саме необхідно особі, до яких пунктів діючого законодавства вона звертається. Варто зауважити, не кожна заява чи звернення має стати поштовхом для надання адміністративної послуги, оскільки подекуди заява може не торкатися прав та законних інтересів конкретної особи, а носити скоріш рекомендаційний характер. Зокрема, звернення громадських організацій часто містять у собі питання та пропозиції, які в більшій мірі дають поштовх та допомагають органам публічного управління якісніше виконувати свої функції. В даному разі у прийнятого управлінським органом рішення відсутня адресність, а саме прийняття рішення та його реалізація мали б проходити природним шляхом, реалізуючи владні повноваження навіть без подібного звернення. Так само, скарги не є зверненнями за наданням адміністративних послуг, оскільки фактично це являє собою або звернення особи до органу влади щодо належного виконання ним своїх функцій, або ж рекомендація щодо дій в бік третьої особи, якщо ця особа в якійсь мірі зачіпає інтереси та законні права заявника.

Дослідниця Н. Мариняк з Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка» виділяє окремим пунктом те, що процес надання послуги окреслено певною адміністративною процедурою, працюють норми, у яких чітко прописано порядок дій як суб'єкта звернення, так і виконавців [78]. Однак в цілому це можна віднести до четвертого пункту, оскільки мова йде про фіксацію у

нормативно-правовій базі. До того ж залишається питання, що буде у разі неповного дотримання процедури однією зі сторін. Фактично дана послуга все одно залишиться адміністративною, зміниться лише результат – замість задоволення потреби буде офіційна відмова із обґрунтуванням прийнятого рішення.

Кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри державної служби та митної справи Академії митної служби Ю. Даньшина пропонує включити до ознак адміністративних послуг першим пунктом те, що вони є саме публічними послугами. Така думка в принципі є закономірною, оскільки загально визнано факт приналежності адміністративних послуг до переліку публічних [30].

Кандидат економічних наук, доцент кафедри економіки та менеджменту Уманської філії Європейського університету І. Космідайло окрім розширеного опису вищезазначених ознак додає ще необхідність нормативного закріплення платності тієї чи іншої послуги й фіксацію кошторису на надання послуг органом публічного управління. Виділення фінансової складової є цілком зрозумілим, оскільки воно може впливати на попит серед споживачів. До того ж, на відміну від приватного сектору, органи публічного управління не мають права вільно змінювати ціну. Також автор окремо зазначає те, що контрольна та розпорядча діяльність органу публічного управління не має відношення до процесу надання адміністративних послуг. Необхідність включення цього виду діяльності до ознак неадміністративних послуг обумовлена тим, що той самий контроль не направлений безпосередньо на задоволення потреб фізичних чи юридичних осіб, а забезпечує дотримання інтересів держави загалом або органів місцевого самоврядування [61].

Енциклопедія державного управління дає перелік принципів, які вирізняють саме адміністративні послуги:

- доступність адміністративних послуг для всіх суб'єктів звернення без обмежень;

- дотримання встановлених стандартів якості надання адміністративних послуг;
- економічне обґрунтування плати за надання послуги та її нормативне закріплення;
- відкритість органів публічного управління [42, с. 18-19].

Характерним є те, що вживання слова «послуга» не передбачає безапеляційної платності, як це притаманне для суто економічної діяльності. Навпаки, більшість сфер життєдіяльності суспільства супроводжуються безоплатними адміністративними послугами для всіх споживачів або для значної їх частки.

Головний спеціаліст Управління гуманітарної політики Секретаріату Кабінету Міністрів України В. Гордєєв та помічник судді Апеляційного суду Чернівецької області В. Градовий висловлюють думку, що ознаки послуг варто поділяти на загальні, які характерні для всіх адміністративних послуг, й особливі, які характерні для окремих видів послуг. До загальних ознак відносять наступні:

- 1) присутність публічного інтересу;
- 2) зобов'язання органів публічного управління створити умови для належного надання адміністративної послуги, для реалізації законних прав споживачів послуг;
- 3) державне гарантування надання послуги;
- 4) належне фінансування надання послуг;
- 5) наявність двох підстав – нормативно закріплене право та ініціатива з боку зацікавленої особи;
- 6) заява, що стає поштовхом для процесу надання послуг;
- 7) відповідальність представників органів публічного управління за неналежне надання послуг;
- 8) адресатом отримання документу безпосередньо є суб'єкт звернення;
- 9) взаємні права та обов'язки між органом публічного управління й суб'єктом звернення;

10) адміністративний акт як результат процесу надання послуги [24].

Як бачимо, список загальних ознак достатньо великий, охоплює усі сторони процесу надання адміністративних послуг та докладно описує норми, що діють в сучасному законодавстві.

Серед особливих ознак В. Гордєєв та В. Градовий виділяють те, що ціль надання полягає у виконанні посадовцем власного обов'язку й реалізації особистих прав та інтересів споживача, а застосування відбувається у соціальній сфері, підприємницькій діяльності, земельних та житлово-господарських питаннях тощо [24].

Зі встановлених ознак, на думку аспірантки Київського національного університету імені Тараса Шевченка А. Штирліної, впливають такі основні задачі, що ставляться перед суб'єктом надання адміністративних послуг:

- виконання виключно в рамках діючої нормативно-правової бази;
- чітке визначення строків виконання та плати, якщо вона передбачена;
- забезпечення умов для вільного доступу до інформації стосовно адміністративних послуг.

Відповідно до цього виділяють наступні критерії ефективності процесу надання адміністративних послуг:

- спрямованість на результат;
- доступність суб'єкта надання послуги;
- налагодженість діалогу між органом влади та клієнтами;
- компетентність та високий моральний рівень виконавців;
- прозорість процесу надання послуги;
- мінімізація бюрократичних процедур та відсутність змін у порядку надання послуги [178].

Узагальнюючи викладене слід відмітити, що певну складність аналізу досліджуваної проблематики породжує те, що самі адміністративні послуги як у науковій літературі так і в нормативних документах ототожнюються із державними, публічними або управлінськими послугами. Констатовано, що

широкого вжитку набула категорія «муніципальні послуги», котра має специфічну природу. Запропоновано замість цього використовувати визначення «послуги, відмінні від державних», до яких віднести послуги органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, приватних нотаріусів та інших суб'єктів господарювання, що наділені повноваженнями надавати адміністративні послуги. Під адміністративними послугами слід розуміти результат здійснення уповноваженим суб'єктом функцій із нормативного закріплення прав та законних інтересів юридичних або фізичних осіб відповідно до їх заяви та у максимально якісний спосіб.

1.2. Джерельна база вивчення механізму надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади

Для кращого розуміння питання механізму надання адміністративних послуг варто розглянути джерельну базу, яка складається із сучасних досліджень у галузі державного управління, а також спеціалістів з політології, адміністративного права, економіки тощо. Особливої актуальності набувають напрацювання науковців зі згаданої проблематики у контексті реформування територіальної організації влади. Окрім того, до джерельної бази відносяться нормативно-правові акти, які регламентують процес надання адміністративних послуг, забезпечують комплексне функціонування механізму надання адміністративних послуг в Україні, створюють оптимальні умови для ефективного проведення реформування територіальної організації влади загалом та децентралізації адміністративних послуг зокрема.

Першоджерелом для всієї нормативно правової бази, яка функціонує в державі, є Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Вона містить основоположні принципи забезпечення належного функціонування механізмів державного управління, в тому числі механізму надання адміністративних послуг. Зокрема розділ II

присвячено правам та свободам людини і громадянина, котрі держава має забезпечувати напряму, через самоврядні органи або у інший спосіб [58].

Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р «Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» [59], яку можна назвати одним з перших документів, регламентуючих порядок надання адміністративних послуг, закріпила нормативну базу теорії адміністративних послуг. В ній містилися основні категорії та їх загальні ознаки, правила надання послуг, а також визначалися фундаментальні завдання:

- теоретичного напрямку (формулювання повноважень щодо надання адміністративних послуг на нормативному рівні; групування адміністративних послуг; визначення розміру плати та її обґрунтування; встановлення відповідних термінів надання адміністративних послуг; спрощення процедури надання послуг);

- прикладного напрямку (встановлення оптимального графіку прийому відвідувачів; вільного доступу до необхідної інформації; захист споживачів від перекладання на них обов'язків органів публічної влади та вимагання зайвих, не передбачених законом, документів; відношення до громадян як до клієнтів у приватному секторі).

Якщо говорити конкретно про адміністративні послуги, що мають надаватись юридичним та фізичним особам на реалізацію визначених законодавством прав і свобод, варто звернутись до Закону України «Про адміністративні послуги» від 06 вересня 2012 № 5203-VI, що є базовим у сфері надання адміністративних послуг [111]. В цьому законі містяться визначення категорій «адміністративна послуга», «суб'єкт звернення», «суб'єкт надання адміністративної послуги», принципи, на яких повинна ґрунтуватися державна політика у зазначеній сфері та вимоги до її регулювання. Також зустрічаємо порядок та строки надання послуг, питання про плату (так званий адміністративний збір). Окремі статті закону присвячені основам функціонування центрів надання адміністративних

послуг, а також основні завдання, які стоять перед адміністратором (посадової особи, що займається організацією надання адміністративних послуг).

Одним з елементів процесу реформування територіальної організації влади саме визначається створення центрів надання адміністративних послуг, котрі виступають об'єднаними офісами до яких можуть звертатись споживачі для забезпечення власних прав.

Для більш повного визначення діяльності центрів надання адміністративних послуг варто проаналізувати «Примірне положення про центр надання адміністративних послуг», затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118 [108], а також «Примірний регламент центру надання адміністративних послуг», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588 [109]. В цих документах містяться норми, згідно яких має бути організовано функціонування центру надання адміністративних послуг, права та обов'язки адміністраторів, вимоги до роботи, прийому громадян, а також загалом описується механізм надання адміністративних послуг.

З метою систематизації діючих норм щодо ведення єдиної інформаційної бази та способів надання громадянам доступу до інформації стосовно адміністративних послуг слід дослідити наступні нормативно-правові акти: «Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 13 [106], та «Порядок ведення Реєстру адміністративних послуг», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 57 [107].

Якщо звернутись до «Вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги», що були затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 44 [19], то можна визначити порядок надання адміністративних послуг для мінімізації дій суб'єкта звернення та оптимізації механізму надання адміністративних послуг.

Згідно Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [32], децентралізація влади, а також децентралізація адміністративних послуг має відбуватись шляхом реалізації наступних завдань:

- 1) реформування територіальної організації влади із створенням так званої триланкової системи;
- 2) для діяльності органів публічного управління на місцевому рівні має бути встановлено обґрунтовані територіальні основи з метою забезпечення вільного доступу до адміністративних послуг, а також підвищення якості їх надання;
- 3) оптимізація розподілу функцій та повноважень між органами публічного управління на місцевому рівні через створення виконавчих органів обласних та районних рад та передачу їм функцій відповідних державних адміністрацій;
- 4) проведення децентралізації бюджетів через перерозподіл податків, стимулювання податкової спроможності в територіальних громадах та закріплення стабільної дохідної бази тощо.

В результаті реалізації встановлених завдань, а саме: передбаченого укрупнення громад, переформатування районів, оптимізації розподілу повноважень та забезпечення належного фінансування, повинно сприяти створенню більш дієвої організації влади, виконання управлінських функцій на високому якісному рівні, в тому числі й покращення процесу надання адміністративних послуг.

Цікавою є думка офіційного представника влади, яким є прем'єр-міністр В. Гройсман, який зазначає, що головним завданням для сучасної України є надання місцевому самоврядуванню такого об'єму повноважень, який дозволить фактично задіяти громадські ініціативи у вирішенні питань місцевого значення, при цьому потрібно не ослабити державну владу та не знизити її ефективність. Також прем'єр-міністр вказує на вагому проблему

одиниць, розподілі функцій центральних та місцевих органів державної влади. Додатковою проблемою в цьому плані називається брак традицій розбудови продуктивно діючих самоврядних органів та складнощі у розбудові громадянського суспільства. В розрізі цього констатується, що достатньо складно встановити та закріпити в нормативно-правовій базі необхідний об'єм повноважень, котрі можна безболісно передати на рівень самоврядних органів. Встановлення такого об'єму повноважень може допомогти успішному розвитку місцевого самоврядування [27].

На думку В. Гройсмана, на теоретичному та практичному рівнях необхідно приділити увагу принципу субсидіарності, який лежить в основі чіткого розподілу повноважень з метою ефективної реалізації своїх функцій органами влади. Врешті-решт, це повинно виступати стрижневим інструментом успішного реформування територіальної організації влади та розвитку громадянського суспільства. В цьому плані вбачається потреба у наданні територіальній громаді достатнього для вирішення проблем об'єму повноважень. Більшість з цих проблем не має ефективних рішень через те, що якраз відсутні ефективні механізми взаємодії державних та самоврядних органів на місцях. Автором акцентується увага на тому, що зараз система державного управління не має можливості в повному обсязі впроваджувати принцип субсидіарності, оскільки у владних структур налічується достатньо великий об'єм повноважень. Вирішення ж цієї проблеми має відбутись шляхом перегляду ролі владних функцій в плані підвищення соціальної значущості держави. При цьому усі учасники соціально-політичного життя, як політичні лідери так і звичайні громадяни, мають змінити своє ставлення до держави не тільки через можливості влади, а й через реальні партнерські відносини під час взаємодії з суспільством [27].

До джерельної бази дослідження можна віднести напрацювання багатьох науковців, що присвятили свої роботи визначенню сутності категорії «адміністративна послуга», їх ознакам, характерним особливостям та специфіці процесу децентралізації адміністративних послуг в Україні.

Так аспірант Національної академії державного управління при Президентові України В. Плющ вважає, що класифікація послуг повинна ґрунтуватись на поділі управлінських послуг в залежності від того, яка в них форма реалізації. Пропонується подібний поділ:

- послуги, що можна пов'язати з фактичною реалізацією конституційно визначених прав та свобод громадян (серед них медичні, освітні, соціальні, культурні послуги тощо);

- власне управлінські послуги, що можна пов'язати з юридичним закріпленням умов, що необхідні для здійснення законних прав та свобод громадян [102].

Окрім цього науковцем відмічається, що у визначенні категорії «адміністративна послуга» повинна міститись парадигма сучасного демократичного державного будівництва – в першу чергу необхідним є надання послуг у найбільш зручних умовах для споживача з найменшими витратами його зусиль та особистого часу. Споживач, як і в приватному секторі, завжди визнається правим, основною вимогою для органу влади є повага до споживача, турбота про економію зусиль та особистого часу заявника. Вважається, що органи влади повинні сприяти докорінному перегляду організації власної роботи, шляхом зведення до мінімуму контактів із споживачем.

В. Плющ робить наголос на тому, що вести мову про надання послуг уповноваженими органами влади та їх посадовими особами можна за наявності наступного переліку неодмінних ознак:

- надання послуг конкретним фізичним або юридичним особам за їх особистим зверненнями;

- через надання органом публічної влади послуг задовольняються законні права, свободи та інтереси фізичних або юридичних осіб;

- процес надання послуг уповноваженим органом має бути спрямованим на створення відповідних умов для реалізації законних прав споживачів та реалізації покладених на них обов'язків;

- споживачі мають право на власний розсуд споживати законом закріплені послуги.

У своєму дослідженні В. Плющ звертає увагу на те, що вагомою проблемою в процесі оцінки категорії «послуга» є відмінність основних видів діяльності органів публічного управління від послуг, які вони надають. Помилковою думкою посадових осіб є розуміння власного загального переліку видів діяльності як послуги споживачеві, при цьому відхиляється те, наскільки дійсно вагомим є надання послуги, наскільки дійсно сервісною є діяльність посадових осіб або суто управлінською. Також приділяється увага тому, що послуги, які надаються державними чи самоврядними органами, входять до переліку публічних послуг. Виділення з їх обсягу саме адміністративних послуг вважається за необхідне з метою відокремлення суто службової діяльності органів публічного управління від звичайної господарської. Ототожнювати ж діяльність органів публічного управління та посадових осіб з наданням адміністративних послуг пропонується за допомогою характерних загально визнаних ознак [102].

Цікавим є бачення проблеми доцента кафедри права та європейської інтеграції ХарРІДУ НАДУ при Президентові України С. Клімової, яка наголошує на тому, що в українській науковій думці довгий час категорія «адміністративна послуга» тлумачилась по-різному. Використовувались такі варіанти, як «управлінські послуги» або ж з невеликою правкою – «управлінські (адміністративні) послуги». Згодом теоретики обрали саме варіант «адміністративні послуги», через те що він усуває акцент управлінської діяльності, яка містить у собі яскраво виражений панівний характер та не у повній мірі відповідає парадигмі сервісно-орієнтованої держави, відносно якої надання послуг громадянам є одним з першочергових завдань. Також вадою використання категорії «управлінська послуга» є акцент на тому, що суб'єктом надання адміністративних послуг виступають адміністративні органи [54].

Кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри державної служби та митної справи Академії митної служби Ю. Даньшина у своїх наукових пошуках також приходять до висновку, що адміністративні послуги в будь-якому випадку належать до публічних, проте можуть належати до державних послуг, а можуть належати до послуг місцевого самоврядування. Також, на основі узагальнення теоретичних надбань виокремлюються наступні характеристики адміністративних послуг:

- належність до публічних послуг;
- є результатом реалізації повноважень органу влади, за яким закріплено це законодавчо;
- має місце прийняття адміністративного акта індивідуального характеру або видача документів дозвільного характеру;
- провадження відбувається після звернення до відповідного органу влади фізичної чи юридичної особи;
- метою надання є забезпечення прав, свобод та особистих інтересів фізичних чи юридичних осіб [30].

Вирішення вищезазначеного завдання може відбутись тільки за умов адаптації національного законодавства до вимог міжнародно-правових документів та їх послідовної реалізації. З цього постає наступне завдання для влади – введення в дію нових механізмів взаємодії з суспільством, що базуватимуться в першу чергу на виконанні обов'язків перед людиною, а потім вже на вимаганні від людини виконувати свої обов'язки.

Розбудова держави, в котрій влада функціонує для людини, для задоволення її потреб та інтересів, а не навпаки, якраз і є новою моделлю формування взаємин у площині держава – громадяни, що має забезпечити становлення України, як сучасної, демократичної, дійсно європейської. Інтеграція України до Європейської співдружності висуває на передній план потребу у перегляді суспільних принципів та ставленні до людини, як до найбільшої цінності, а це неможливе без докорінної зміни у відношенні до влади, її призначення та максимальному наближенні до людей.

Реформування територіальної організації влади має призвести до зміни принципів функціонування та взаємодії усіх органів публічного управління починаючи від вищих державних органів та закінчуючи місцевим самоврядуванням. Це є важливим для забезпечення належного визначення сфер відповідальності та повноважень, усунення проблем у їх розподілі, врешті-решт, зведення до мінімуму рівня корупції.

Загальноновизнаним є той факт, що вади існуючої нормативної бази, механізмів державного управління, структури органів публічного управління та недостатня компетентність чиновників призводить до низької ефективності управління на усіх рівнях. Як свідчить практика розвинених країн, результатом надмірної централізації влади є зменшення її ефективності, а з часом фактична втрата дієздатності. Децентралізація ж навпаки дає змогу створити справді дієву модель державного управління та створити умови, за яких суспільство у тісній співпраці з владою працює на розвиток та становлення спроможної держави. Результатом цього повинно стати створення самодостатніх громад, які здатні власними силами забезпечувати права та свободи своїх членів.

Як влучно зауважує спеціаліст з адміністративного права, доцент Навчально-наукового інституту історії, політології та права Миколаївського національного університету імені В.О. Сухомлинського І. Дмитрук, питання спроможності територіальної громади виходить на передній план, оскільки самостійність йде паралельно з відповідальністю за свої дії, широкі повноваження та бюджетна децентралізація потребує обов'язковості. Сама ж децентралізація повинна проводитись заради «бездоганного забезпечення прав людини і громадянина», а не влади як такої [36].

Відповідно сучасного стану реформування територіальної організації влади характерним є певне обмеження впливу державних органів на місцеві справи, однак при цьому не фіксується повна його відсутність, тому що це може виходити за межі інтересів держави, які повинні збігатись з інтересами всього суспільства, а не лише окремої громади. Фактично наглядова та

контрольна діяльність державних органів по відношенню до місцевого самоврядування сполучається з системою органів виконавчої влади на місцях, що наділені повноваженнями стримувати органи місцевого самоврядування у випадку прийняття ними рішень, які будуть йти всупереч інтересам держави.

Цікавим є бачення проблеми академіка Національної академії правових наук України О. Скрипнюка, згідно якого проведення децентралізації в Україні може призвести до таких наслідків:

- посилення сепаратистських настроїв та загострення питання самоідентифікації окремих територій;
- збільшення фактів зловживання владою місцевих чиновників, що може спричинити зростання незадоволення місцевих громад владою, неякісним наданням адміністративних послуг;
- загроза авторитету влади через низький рівень відповідальності центральних органів влади перед територіальними громадами [161].

Однак, незважаючи на названі недоліки децентралізації, реформування територіальної організації влади має бути проведене, оскільки її вдале здійснення забезпечить розвиток територіальних громад, відповідно розвиток громадянського суспільства, де людина є однією з найбільших цінностей, а влада турбується про задоволення її законних прав та інтересів.

Як слушно зауважила кандидат юридичних наук, доцент кафедри спеціальних дисциплін та адміністративної діяльності Донецького юридичного інституту МВС України О. Мердова, до концепції публічного адміністрування, що нині впроваджується в Україні, потрібно включити децентралізацію не тільки владних повноважень, а й надання адміністративних послуг. Це має відбуватись за рахунок збільшення повноважень самоврядування органів, створення можливості самостійно під власну відповідальність вирішувати проблеми організаційного характеру та слідкувати за якісним наданням публічних послуг. Саме це повинно відбивати цінності сучасного самоврядування, серед яких демократичність,

автономність та головне – ефективність їх функціонування. Також автор звертає увагу на той факт, що однією із сучасних проблем самоврядних органів є низький рівень залучення новітніх інформаційних технологій у процесі надання адміністративних послуг. Це є однією з перешкод для помітного підвищення ефективності функціонування управлінських органів та актуалізує питання запровадження інформаційних технологій до механізму надання адміністративних послуг. В перспективі таке нововведення має задовольнити потреби більшості споживачів послуг завдяки наданню послуг в електронному вигляді, що дає споживачам доступ в режимі реального часу, забезпечує інтерактивність та можливість зворотного зв'язку [80].

На думку аспіранта ОРІДУ НАДУ при Президентіві України О. Гуненкової, зараз в Україні надання адміністративних послуг у більшій мірі (приблизно 90%) покладається на органи державного управління усіх рівнів, самоврядні органи при цьому залучаються значно менше. Наприклад, місцеві ради в районах та областях відповідно до законодавства майже повністю випадають з цього процесу. Хоча при цьому формуються вони через волевиявлення громад та мають постійний тісний зв'язок з ними. Концепція реформування територіальної організації влади в свою чергу визначає за необхідне передачу самоврядним органам базового рівня (міським, селищним, сільським радам) значної кількості владних повноважень. Окрім цього, планується анулювання державних адміністрацій в тому форматі, що є звичним для них протягом майже всього періоду незалежності. Натомість на їх основі мають бути створені виконавчі комітети обласних та районних рад. В кінцевому результаті проведення масштабного реформування територіальної організації влади має спричинити створення такої моделі побудови органів публічного управління, за якої значну кількість повноважень, в тому числі й з надання адміністративних послуг, буде передано об'єднаним територіальним громадам зі створеними в них самоврядними органами [28].

Серед гарантій формування сучасної сервісно-орієнтованої держави виокремлюють ефективну діяльність органів влади з надання адміністративних послуг та забезпечення відкритості перед громадянами. Можна погодитись із думкою аспіранта НАДУ при Президентові України Т. Добрівського, що більшість адміністративних послуг повинні надаватись на місцевому рівні, переважно самоврядними органами. Серед цих послуг виділяються найбільш популярні у споживачів та такі, що можуть надаватись без участі органів державного управління: ведення реєстру мешканців, прописка та виписка з місця проживання, реєстрація підприємців, речових прав на рухоме та нерухоме майно, питань власності на землю тощо [37].

Критерієм ефективності органів місцевого самоврядування виступає саме їх здатність створювати зручні умови для функціонування підприємців та задоволення громадян. І перші, і другі є споживачами адміністративних послуг та мають оцінювати роботу чиновників, а в зворотному порядку співпрацювати із представниками влади задля забезпечення спільного блага. Якщо ж органами місцевого самоврядування не буде створено таких умов, то по-перше, підприємницька діяльність буде в занепаді, по-друге, пересічні громадяни будуть незадоволені. Разом все це може негативно вплинути на соціально-економічну ситуацію. Тобто можна констатувати, що суб'єкти надання адміністративних послуг самі знаходяться в зоні впливу власних рішень, чого може не бути у разі надання послуг державним органом, особливо якщо безпосередні виконавці знаходяться поза межами територіальної громади [8, с. 167-168].

В сучасних умовах в Україні можна побачити нестачу як повноважень, так і фінансування для вирішення важливих питань місцевого значення. Взагалі актуальною проблемою залишається питання розподілу повноважень між різними органами публічного управління, сам споживач постає при цьому перед складним вибором щодо своїх дій. За таких обставин самі чиновники не завжди можуть чітко визначитись, що слід робити щоб повністю вирішити проблему. Тому, як свідчить досвід, частіш за все

дублювання повноважень або розмите формулювання у нормативній базі призводить до того, що проблема вирішується швидко за умови позитивних перспектив, а можуть надаватись відписки за формальними ознаками та відсилання до інших фахівців, інших організацій тощо.

Більшість теоретиків та практиків визнає той факт, що адміністративні послуги, які надаються за принципом централізації менш доступні, ніж послуги місцевих органів влади, при цьому у значній мірі може страждати якість наданих послуг. За умов надання послуг немісцевими чиновниками існує ризик байдужого ставлення до споживача та низької зацікавленості у якості.

Натомість місцеві службовці мають приділяти більше уваги споживачам адміністративних послуг, намагатись задовольнити їх потреби. Це спричиняється близькістю до громади та реальною можливістю її впливу на чиновників починаючи від скарг і закінчуючи безпосереднім впливом на формування органів місцевого самоврядування.

За словами кандидата наук з державного управління Т. Булковського, реформування територіальної організації влади та модернізація процесу надання адміністративних послуг повинні проходити у двох значних напрямках:

- 1) перегляд процесу взаємодії між органами публічного управління та фізичними/юридичними особами, які є споживачами послуг;
- 2) аналіз діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг та наступне скорочення переліку адміністративних послуг зі спрощенням процедури [8, с. 169].

Зараз органи публічного управління надають фізичним та юридичним особам адміністративні послуги згідно великого переліку. Завданням реформування територіальної організації влади виступає упорядкування відносин між органами публічного управління, покращення якості адміністративних послуг, наближення їх до звичайних громадян. У результаті має бути створено такий механізм, який забезпечить споживачів

послуг широкими правами та вільним доступом до органів влади для задоволення власних інтересів.

Для вдосконалення механізму надання адміністративних послуг влада має реалізовувати виважену політику, що базується на аналізі процедури надання за сучасних умов. Серед напрямків вдосконалення процесу надання адміністративних послуг одним з базових має бути оптимізація нормативної бази. При цьому в центрі уваги має бути запровадження таких норм, котрі дозволять у значній мірі скоротити терміни та кількість адміністративних послуг, що дозволить звести до мінімуму ризик зловживання службовим становищем з боку чиновників.

Істотні кроки до цього мають реалізовуватись шляхом створення ЦНАП, однак ефективність їх функціонування доволі спірна, оскільки питома частка цікавих споживачам адміністративних послуг зостається в межах компетенції органів державної влади, але не надаються через ЦНАП, що знаходяться під юрисдикцією самоврядних органів. Серед головних причин, що заважають ефективному процесу надання адміністративних послуг, визначають наступні:

- територіальна розпорошеність суб'єктів надання адміністративних послуг;
- потреба відвідувати надавача послуг багаторазово;
- великі строки процесу надання послуг.

Вбачається, що децентралізація адміністративних послуг сприятиме вирішенню даної проблеми через делегування повноважень самоврядним органам, що мають відповідати за створення належних умов для надання якісних адміністративних послуг.

Державою гарантовано невід'ємне право громадян та їх самоврядних органів розпоряджатися вагомою частиною питань місцевого значення, приймати з цього приводу відповідні рішення у власних інтересах, але з урахуванням регіональних та загальнонаціональних інтересів [28].

Взагалі, факт появи та становлення місцевого самоврядування зумовлені закономірною думкою в суспільстві про те, що без реформування територіальної організації влади, утворення самодостатніх територіальних громад та усвідомлення їх спільних інтересів не може бути створено міцну, демократично розвинену країну. Обумовлено це тим, що більша частка громадських звернень пов'язані з питаннями житлово-господарського плану, акумулюються на рівні громади, відповідно й вирішуватися мають на цьому рівні.

Місцеве самоврядування являє собою базову основу розбудови розвиненої країни, забезпечує залучення громадян до керування суспільно-політичними відносинами та реалізує найважливіший демократичний принцип. Введення до обігу стандартів локальної демократії дозволяє говорити про значний крок у напрямку адаптації української системи державного управління до загальноєвропейських традицій. Однак, говорячи про перспективи розвитку самоврядних традицій, слід згадати й існуючі недоліки.

Можна погодитись з думкою аспіранта кафедри публічно-правових дисциплін Університету сучасних знань А. Гринько, що вагомим недоліком у діяльності з надання адміністративних послуг є відсутність загального стандарту та переліку послуг, навіть між подібними органами публічної влади можна фіксувати розбіжності у кількості та приналежності до саме адміністративних послуг. Ці розбіжності іноді достатньо помітні та заважають нормальному функціонуванню механізму надання адміністративних послуг [28].

Характерною особливістю самоврядних органів є прийняття власних нормативно-правових актів, котрі створюють умови для функціонування цих органів, унормовують їх діяльність, в тому числі розписують механізм надання адміністративних послуг. Частіш за все такі акти приймаються індивідуально, з урахуванням місцевої специфіки, відповідно закріплені в них послуги можуть не співпадати з послугами, що надаються іншими

самоврядними органами. З цього постає проблема класифікації адміністративних послуг та вироблення загальних стандартів з метою оптимізації такого роду діяльності органів публічного управління.

За словами кандидата юридичних наук, наукового співробітника Інституту держави і права імені В.М.Корецького НАН України В. Тимощука, самоврядні органи серед чисельних складнощів у своїй роботі стикаються з дефіцитом ресурсів на забезпечення власної діяльності. Зазвичай не вистачає ресурсів на таких прості речі, як папір, канцелярські товари, фарба для принтерів, поштові витрати та багато іншого. Причиною цього автор вбачає визначення у законодавстві більшої частки послуг як таких, що не потребують оплати суб'єктами звернення. Відповідно, недостатнє фінансування переводить на перший план перегляд питання побудови місцевих бюджетів або зробити адміністративні послуги платними, тим самим викликаючи незадоволення серед споживачів [168].

Також В. Тимошук наголошує на тому, що певні адміністративні послуги не завжди доступні для жителів сільської місцевості. За допомогою вони мають їхати з віддалених територій до обласного чи районного центру. Це породжує складнощі як для споживачів, так і для надавачів послуг, може негативно вплинути на якість послуг та швидкість їх отримання. До того ж, якщо надавачом послуг виступатиме державний орган, то втрачається можливість впливу самоврядних органів та може не враховуватись місцева специфіка [168].

Можна констатувати, що на сьогодні є певні відмінності між забезпеченням місцевого самоврядування та органів державного управління в кадровому, організаційному, технічному, інформаційному плані. Це пов'язано з тим, що самоврядні органи діють автономно та на власний розсуд приймають управлінські рішення й нормативні акти.

Окрім цього постає питання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. На формування місцевого бюджету впливає багато факторів, до того ж регіональні особливості впливають на можливість

територіальних громад забезпечувати власне існування. Позитивним можна назвати право в межах своєї території запроваджувати надання тих чи інших адміністративних послуг з урахуванням місцевої специфіки та без внесення змін до діючого законодавства.

Нагальним для держави є питання перерозподілу функцій та повноважень на користь органів місцевого самоврядування з метою задоволення потреб і забезпечення законних прав громадян, надання їм якісних адміністративних послуг. Нерозривно з цим потрібно перерозподілити ресурси щоб забезпечити нормальне функціонування суб'єктів надання адміністративних послуг. Тим самим буде:

- по-перше, забезпечено максимальну наближеність надавачів послуг до споживачів;
- по-друге, зменшено навантаження на органи державного управління;
- по-третє, створено умови для більш ефективного виконання соціальної та господарської діяльності органами публічного управління;
- по-четверте, звільнено більше часу та надано більше можливостей для центральних органів влади займатись вирішенням проблем загальнодержавного рівня.

Реформування територіальної організації влади в Україні має на меті покращення якості життя громадян через створення умов для самозабезпечення територіальних громад, їх подальшого соціально-економічного розвитку, а також забезпечення вільного доступу громадян до публічних послуг, в тому числі й адміністративних.

Важливою часткою проведення реформ є вирішення кадрового питання, комплектування органів місцевого самоврядування кваліфікованими спеціалістами, які мають потенціал для швидкого вирішення проблем, що перед ними постають. Беззаперечним є той факт, що органи публічного управління, в тому числі й самоврядні, страждають від «кадрового голоду». Багато професіоналів покидають посаду чиновника з

метою пошуку більш оплачуваної роботи або кращих умов праці. За результатами проведення реформи має бути забезпечено підвищення якості надання послуг через активізацію творчого потенціалу службовців, підготовку спеціалістів, професійне навчання, поширення кращих практик надання послуг й врахування соціальних факторів в управлінні.

На думку аспіранта Класичного приватного університету Д. Записного, в умовах проведення реформи місцевого самоврядування великого значення отримує налагодження кооперації різних територіальних громад. Автором використовується термін «міжмуніципальне співробітництво», що тлумачиться як співробітництво територіальних громад. Таке міжмуніципальне співробітництво являє собою дієвий засіб розвитку на локальному рівні, впровадження в життя політики побудови демократичної держави із розвиненим місцевим самоврядуванням. Наголошується, що міжмуніципальне співробітництво є невід'ємним елементом реформування територіальної організації влади в країні, більший рівень автономії вимагає налагодження більш тісних контактів та взаємодії між різними територіальними громадами. Якщо держава надмірно централізована, то функції органів місцевого самоврядування, відповідно й ресурси на їх виконання, обмежені, а попит у міжмуніципальному співробітництві мінімальний, більшістю місцевих проблем переймаються державні органи. На противагу цьому, у децентралізованій державі територіальні громади мають великий обсяг повноважень, що вимагає вирішення великого кола питань, пошуку нестандартних рішень, співпраці з іншими громадами, тим самим підвищуючи ефективність своєї діяльності [50].

Професор ДРІДУ НАДУ при Президентові України Т. Маматова виділяє наступні вимоги до децентралізації адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади:

1. Створення мережі ЦНАП для задоволення потреб об'єднаних громад у вигляді «прозорих офісів», що об'єднують в собі діяльність різних владних

структур з надання адміністративних послуг. Ідеальний ЦНАП визначається такими рисами:

- відкритий офіс без внутрішніх дверей та зачинених кабінетів, спільний робочий простір, що повинно сприяти боротьбі з хабарництвом;
- привітні службовці, які поведуться цілковито у межах морально-етичних норм;
- наявність терміналів, які дають змогу ознайомитись з повним переліком адміністративних послуг та фіксують електронну чергу, що спрощує процес звернення та допомагає громадянам краще орієнтуватись;
- прийом громадян без обідніх перерв шість днів на тиждень;
- наявність в мережі Інтернет повної інформація щодо послуги, опису процедури, бланків документів та прикладів їх заповнення – це дозволить споживачам послуг значно скоротити час на подачу звернення;
- мається окремо відведене місце де можна залишити дитину на час спілкування з адміністратором.

2. Проведення в організацію роботи ЦНАП системи управління якістю. Це має ґрунтуватись на:

- оцінюванні результатів проведення процесів;
- забезпеченні механізму зворотних зв'язків зі споживачами послуг;
- впровадженні системи заощадження бюджетних коштів, так зване ощадливе управління, що має на меті підвищення ефективності функціонування органу влади без зайвих витрат;
- проведенні внутрішнього моніторингу з метою оцінки якості роботи;
- порівнянні з кращими практиками надання адміністративних послуг.

3. Доповнення механізму надання адміністративних послуг електронними сервісами (збирання відгуків, зауважень та пропозицій, забезпечення інтерактивності та миттєвого оцінювання за допомогою мережі Інтернет).

4. Створення комплексної системи контролю за наданням адміністративних послуг. Для цього передбачається:

- розробка стандартів надання адміністративних послуг через залучення усіх зацікавлених сторін (органів публічного управління, споживачів послуг, представників громадських організацій та профільних наукових установ);

- залучення до контролюючої діяльності не лише органів публічного управління, а й громадських організацій, аудиторських фірм та широкого загалу [76].

Як бачимо, вимоги достатньо суворі та вимагають глобальних змін у механізмі надання адміністративних послуг, впровадження новітніх теоретичних та практичних надбань, перегляду нормативно-правової бази, а головне – переосмислення місії влади по задоволенню потреб громадян, створення сприятливих умов для розбудови сучасної демократичної системи публічного управління.

Відомий український політик, колишній народний депутат, директор ГО «Інститут розвитку територій» Ю. Ганущак визначив наступні умови, що спонукають передавати повноваження органам місцевого самоврядування:

1) особи, що споживають адміністративні послуги, населяють територію рівномірно, відповідно послуги потребуються на всій території;

2) наявність представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування;

3) стандартизація послуг, визначення процедури їх надання, вироблення критеріїв оцінювання якості;

4) повноваження переходять самоврядним органам найнижчого рівня за умови їх достатнього забезпечення ресурсами;

5) в межах отриманих повноважень самоврядні органи повинні мати нормативну базу, що забезпечить ефективність їх функціонування;

6) високий рівень кадрового забезпечення, достатня кількість службовців на процес надання послуг;

7) органи місцевого самоврядування мають змогу виконувати передані їм повноваження, між ними та органами виконавчої влади налагоджено двосторонній зв'язок, створено систему обміну інформацією;

8) створено умови для відповідного фінансування наданих повноважень шляхом перегляду принципів формування бюджетів, передбачено фінансову допомогу державою у разі необхідності;

9) створено ефективну систему нагляду за дотриманням самоврядними органами норм діючого законодавства;

10) забезпечено можливість контролю з боку громадськості за наданням адміністративних послуг.

Зазначається, що рівень децентралізації має відповідати балансу між самостійністю самоврядних органів у вирішенні проблем місцевого значення та їх реальної відповідальності за результати своєї діяльності [154, с. 54].

Отже, можна констатувати, що з формальної точки зору механізм надання адміністративних послуг забезпечено відповідними нормативно-правовими актами, однак чисельні теоретичні дослідження вказують на наявність достатньої великої кількості проблемних питань. Значна частка цих питань залежить від фінансової складової, оскільки формування бюджетів та зміни у фіскальній політиці є дуже складною та актуальною проблемою. Не меншою проблемою є врахування людського фактора як в плані формування професійного кадрового складу самоврядних органів, так і спонукання громади до співпраці з органами влади, прийняття безпосередньої участі у розробці та реалізації управлінських рішень.

1.3. Методологічні аспекти дослідження механізму надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади

Говорячи про служіння органів влади громадянам та конкретно про надання адміністративних послуг слід звернути увагу на тлумачення такої

категорії, як «сервісна держава». В сучасному світі загальноновизнаною цінністю будь-якого суспільства є демократична спрямованість держави, її готовність служити своєму народу. Розвиненість країни багато в чому залежить від того, є чи немає там монополії державних структур над усіма сферами суспільного життя. Категорію «сервісна держава» тлумачать як «функціональну модель сучасної держави, зорієнтовану на максимальну деконцентрацію і децентралізацію функцій, реалізація яких здійснюється, як правило, на конкурентних засадах в ситуативному режимі» [39]. Перевагами сервісної держави як раз є плюралізм суспільства та різноманітність можливостей для забезпечення гідного життя громадян.

Система публічного управління – це нова модель організації державного управління, що створює умови для організації та регулювання всіх соціальних та економічних процесів, тим самим реалізуючи владний вплив на всі галузі суспільного життя. Загалом, публічне управління, згідно Енциклопедичного словника з державного управління, передбачає максимальну публічність органів влади, тобто їх відкритість, прозорість та контроль з боку громадськості, що має забезпечити оптимальне використання ресурсів за умов досягнення пріоритетних цілей держави. Відповідно, до органів публічного управління відносяться як державні органи, так і органи місцевого самоврядування [41, с. 605].

В розвинених державах кожна особа має право на чесне та об'єктивне вирішення проблем, що були описані у зверненні до органу влади. Процес цей має проходити якомога швидше, відповідно до встановлених реальних часових норм. Згідно дослідження начальника управління внутрішньої політики та якості Дніпровської міської ради В. Михайлишина, наявність вищезазначеного права означає:

- що людина в будь-якому випадку має бути вислуханою;
- що особа може бути ознайомлена із офіційною документацією, яка торкається її;

- що адресне рішення, яке буде результатом надання послуги, ретельно обґрунтовуватиметься відповідно діючого законодавства, особливо у разі негативної відповіді на запит [84].

В цілому, взаємозв'язки органів публічного управління та споживачів послуг мають будуватись на наступних принципах:

- верховенства права, що є пріоритетом для забезпечення законних прав та інтересів людей, гуманістичності та справедливого ставлення з боку органів влади та їх представників;
- відкритості управлінської інформації, що стосується суб'єкта звернення;
- справедливості та неупередженого вживання права, що є гарантією, поваги до особистості;
- всебічного контролю за діяльністю органів публічного управління, як з боку перевіряючих або вищестоящих органів, так і з боку громадськості;
- відповідальності органів влади та їх представників перед споживачами послуг за свою діяльність та рішення, що приймаються у результаті надання адміністративних послуг.

Автор також слушно зазначає, що у процесі надання адміністративних послуг увага повинна приділятися захисту прав фізичних та юридичних осіб. Мають дотримуватись наступні базові гарантії:

- поваги з боку представника органу публічного управління, що виступає виконавцем;
- надання послуги протягом обґрунтованого та визначеного у нормативній базі терміну;
- оскарження отриманого рішення у разі незадоволення суб'єкта звернення результатом та якістю наданої адміністративної послуги [84].

Система державного управління, що зараз існує в нашій країні, досі є малоефективною, поряд з новими принципами розбудови демократичної держави, які було сформовано за часів незалежності, діють й залишки радянської системи. Це спричиняє певну суперечливість у роботі органів

публічного управління та їх взаємодії з суспільством, відображає відірваність від суспільства та загалом уповільнює процес проведення реформ.

Після революції гідності, яка зробила поштовх до суцільного переформатування України й розбудови сучасних демократичних механізмів державного управління, було актуалізовано питання щодо перерозподілу влади на оновлених принципах регулювання суспільних відносин. Реформування територіальної організації влади стало одним зі стрижневих завдань держави, метою якого є створення дієвого потенціалу для підвищення ефективності громадської участі в публічному управлінні та забезпечення громадян у реалізації їх законних прав.

Адміністративно-територіальна реформа полягає саме у перегляді функцій та повноважень органів публічного управління, визначенні сфер їх безпосередньої відповідальності, фінансовому перерозподілі, спонуканні до вирішення проблемних питань на як можна нижчому рівні та автономізації територій у прийнятті й реалізації управлінських рішень. Реформування територіальної організації влади в Україні має створити сприятливі умови для стабілізації в соціально-економічній сфері та налагодження співпраці влади із суспільством.

Серед науково-практичних проблем в Україні однією з найважливіших є пошук балансу між збереженням тенденції розвитку держави, що має дієву та продуктивно функціонуючу систему органів державного управління, з одного боку та широким розвитком самоврядування зі свободою вирішення питань місцевого значення – з іншого. Така проблема спричиняє підвищення інтересу до взаємодії між місцевими державними органами влади та самоврядуванням, яка справляє вплив на територіальні громади, подекуди уповільнює процес становлення громадянського суспільства.

Надання адміністративних послуг населенню є однією з першорядних функцій органів публічного управління на місцевому рівні. Варто погодитись з думкою кандидата юридичних наук, здобувача Інституту законодавства Верховної Ради України О. Буханевича, який стверджує, що лише через

кількість та якість послуг, що надаються місцевими органами влади, громадяни в змозі оцінити наскільки ефективно можуть функціонувати ці органи та наскільки в цілому вони можуть задовольняти населення. Відповідно бажаним є такий механізм надання адміністративних послуг, який максимально наблизить цей процес до громади, забезпечить оптимальну взаємодію суб'єктів надання послуг до споживачів. Послуги населенню мають надаватись на як можна нижчому рівні, а вищий рівень підключатиметься лише за умови необхідності вирішення питань, що виходять за межі компетенції першого. При цьому кожен рівень починаючи від села і закінчуючи областю повинні бути забезпечені фінансовими та людськими ресурсами настільки, щоб змогли вільно вирішувати усі місцеві питання, що постають перед ними [12].

Показовим є те, що споживачі дають оцінку якості наданих послуг, рівня професійної підготовки виконавців та роботи управлінських органів загалом. Формується збірний імідж органів публічного управління, оскільки пересічні громадяни не завжди розрізняють до якого саме виду послуг належить та чи інша дія, хто є її надавачем та до кого потрібно звертатись у разі незадоволення результатами роботи органу влади.

Якщо звернутись до процесу надання послуг, органами публічного управління формуються такі принципово різні види надання послуг:

1) пряме надання органами публічного управління фізичним та юридичним особам адміністративних послуг; діє такого роду послідовність: владна установа – посадовець, який виступає безпосереднім виконавцем – споживач послуги, яким було подано заяву;

2) непряме надання органами публічного управління послуг споживачам, яке виражається у забезпеченні умов для отримання послуг споживачами від інших невладних суб'єктів; діє така послідовність: владна установа – незалежна організація, фірма, установа, яка виступає у ролі посередника та безпосереднього виконавця – споживач послуги, яким було подано заяву.

Другий вид надання послуг в сучасних умовах становлення публічного управління більш відповідає інтересам громадян, оскільки недержавна організація має можливість надавати адміністративні послуги на більш якісному рівні. Однак, при цьому може існувати загроза підвищення ціни, що негативно вплине на задоволення потреб соціально незахищених осіб.

Беззаперечним є той факт, що в умовах соціально-економічної стабільності звичайна людина може вільно користуватись адміністративними послугами, при цьому вільно їх оплачувати. Під час кризових ситуацій складні соціально-економічні умови, специфічні потреби людей та їх скрутне матеріальне становище призводять до проблем у забезпеченні прав та інтересів. Створюються небезпечні умови, за яких потреби громадян задовольняються не повністю, а якщо адміністративні послуги є платними, то люди не можуть ними скористатися. З'являється необхідність отримання допомоги з боку органів публічного управління, задіяння спеціальних механізмів соціального забезпечення для того, щоб вирішити цю проблему.

В нашій державі існує низка невирішених питань соціально-економічного характеру, тому є певна загроза неповного задоволення потреб громадян з отримання адміністративних послуг. Це ставить споживачів послуг перед необхідністю проявляти підвищену активність для отримання допомоги, отримання додаткових адміністративних послуг тощо. Наприклад, потреба людини у нормативному закріпленні свого статусу перетворюється у необхідність отримувати в органах влади великої кількості документів. До того ж, отримання цих документів або пільг на адміністративні послуги може бути пов'язаним із необхідністю проведення чисельних перевірок.

Досліджуючи механізм надання послуг в умовах реформування територіальної організації влади слід звернутись до тлумачення категорії «децентралізація». Відповідно до Енциклопедичного словника з державного управління децентралізація передбачає передачу функцій та повноважень від центральних органів виконавчої влади на місцевий рівень. Серед отримувачів: зазначаються як органи виконавчої влади, так і самоврядні

органи. Поряд з цим міститься ще визначення «децентралізація державної влади», який тлумачиться як «самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей під час збереження єдності в основному, суттєвому; виявляється у делегуванні повноважень від органів державного управління до місцевого самоврядування» [41, с. 166]. Цікавим є зауваження, що в реальності це означає передачу окремих функцій не тільки самоврядним органам, але й державним органам на місцевому рівні.

Деяке інше тлумачення зустрічаємо в «Енциклопедії державного управління», де під децентралізацією розуміється спосіб організації влади, за якого право приймати рішення регіонального та місцевого значення передається органам, які не входять до структури органів виконавчої влади. Також наводиться класифікація, згідно якої децентралізація може бути політичною, адміністративною та фінансовою. Під політичною розуміється передача регіональним органам управління політичної влади із певними функціями та забезпечення їх необхідними ресурсами. Вбачається певний сенс у тому, що зазначені органи несуть політичну відповідальність перед громадою, яка приймає безпосередню участь у їх формуванні. За умов адміністративної децентралізації від центральних органів передаються управлінські функції місцевим органам. За цього типу фіксується поділ на деконцентрацію та безпосередню децентралізацію. Останній тип – фінансова децентралізація. Під нею розуміється поділ як функцій, так і фінансів, за використання яких несеться відповідальність. Певна фіскальна свобода місцевих органів в більшій мірі надає автономію, оскільки від фінансового забезпечення залежить фактичне виконання переданих функцій. Тобто, мало передати на місця права приймати владні рішення, для ефективного функціонування потрібні ще й можливості їх реалізувати [42, с. 167].

Отже, хоча в ідеалі під децентралізацією може розумітись майже повна передача функцій та повноважень, в сучасних реаліях можлива лише передача обмеженого кола питань. Саме тому більш обґрунтованим є

використання конструкту «реформування територіальної організації влади», оскільки це більше відповідає реальному стану справ.

Згідно до сучасних положень реформування територіальної організації влади передбачається надання якомога більшої самостійності місцевого самоврядування відносно вирішення питань місцевого значення, котрі не торкаються загальнодержавних справ, однак забезпечується посилення контролю з боку держави за реалізацією делегованих повноважень та збереження існуючої системи органів виконавчої влади на рівні територій.

На дамку доцента Запорізького національного університету Л. Гамбурга, метою реформування адміністративно-територіального устрою в Україні є підняття рівня ефективності функціонування державно-управлінського механізму, а також поживлення інтересу до розвитку територій на підвалинах демократії. Показниками ж цієї ефективності називає справжнє забезпечення законних прав та інтересів територіальної громади, що мають власні комунальні структури та діють на основі самоорганізації. При цьому державні органи влади не випадають з системи взаємин на місцях, а розподіляють права, повноваження та обов'язки через деконцентрацію, коли справи передаються від центральних органів не місцевому самоврядуванню, а власним територіальним органам. Тим самим вони приєднуються до процесу децентралізації наближаючи послуги до безпосередніх споживачів [22].

Цікаву думку висловлює кандидат наук з державного управління Т. Гладка у своєму дослідженні розподіляючи децентралізацію на такі типи: демократичний та адміністративний. Під демократичною децентралізацією розуміється такий тип, за якого будується розвинена система самоврядних органів, котрі можуть вирішувати проблеми самостійно замість органів виконавчої влади. Під адміністративною децентралізацією розуміється такий тип, за якого місцеві державні органи отримують великий об'єм компетенцій, що дозволяє ефективно працювати майже незалежно від центральних органів [23]. Другий тип фактично являє собою деконцентрацію, під якою за

«Енциклопедією державного управління» розуміється передача владних повноважень органам виконавчої влади нижнього рівня, завдяки якій забезпечується баланс у взаєминах між центром та периферією шляхом поділу сфер впливу [42, с. 125].

В обох випадках реалізація може відбуватися доволі повільно, причинами чого називаються:

- 1) надмірна централізація, яка обумовлена унітарністю держави;
- 2) брак реальних повноважень, закріплених за самоврядними органами в діючому законодавстві;
- 3) замалий рівень громадської активності до демократизації суспільних відносин.

Визнаним є той факт, що децентралізація лежить в основі демократичних перетворень, розширює самоврядні повноваження і збереженням державної єдності, спонукає громаду власними силами забезпечувати свої права та інтереси, обмежує сферу державного впливу на суспільні відносини завдяки підвищенню ролі саморегуляції, дозволяє значно скоротити витрати державних коштів на утримання великого управлінського апарату. Поряд зі значною кількістю вагомих переваг децентралізація може також призвести до появи певних загроз стабільності в державі:

- послаблення держави через диспропорцію у заповненні бюджетів різного рівня та наступний дисбаланс у розвитку різних територій;
- регіоналізація з піднесенням місцевої еліти та підривом авторитету державної влади.

Відповідно до цього, реформування територіальної організації влади в Україні повинне базуватись не на поділі державної влади, а на поділі повноважень між центром та територіями, а її метою повинне бути посилення держави, підвищення ефективності функціонування системи публічного управління в розбудові громадянського суспільства, створенні належних умов для забезпечення прав та інтересів громадян [24].

Адміністративні послуги виступають одним з основних елементів у діяльності органів місцевого самоврядування й створюють базу для соціально-економічних взаємин у середині територіальної громади. Через те, що альтернативи надання іншими суб'єктами відсутні, поміж даних послуг виняткове місце належить адміністративним послугам. Характерним є те, що члени територіальних громад оцінюючи якість надання таких послуг, підводять підсумки стосовно рівня ефективності функціонування самоврядних органів, а також компетентності чиновників, які мають безпосередні контакти із споживачами.

Проведення реформування територіальної організації влади адміністративних послуг має наступні позитивні характеристики:

1) забезпечення більш якісного процесу надання адміністративних послуг завдяки наближеності надавача послуг до споживачів та можливості впливати на чиновників у разі незадоволення потреб у повному обсязі.

2) економічна доцільність утримання єдиного органу, що дозволяє об'єднати у собі роботу багатьох службовців та забезпечення продуктивності праці [3, с. 42].

Процес передачі повноважень з надання адміністративних послуг може призводити до певних ризиків, зловживання владою, корупційних проявів тощо. Для мінімізації цих ризиків держава залишає за собою наступні важелі впливу:

1) створення відповідної нормативно-правової бази загальнодержавного рівня, введення в уживання загальних стандартів;

2) прерогатива держави на утримання реєстрів з відповідною гарантією доступу та можливістю використання інформації;

3) повноваження з видачі допуску представникам місцевого самоврядування до надання адміністративних послуг у певних сферах;

4) контроль за прийняттям рішень самоврядними органами, а також оскарження у разі необхідності [3, с. 43].

Кандидат наук з державного управління Т. Булковський зазначає, що ступінь децентралізації залежить від наявності повноважень самостійно приймати рішення щодо надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам, які є споживачами адміністративних послуг. На якість виконання повноважень впливають:

- по-перше, розміри органу публічного управління;
- по-друге, особистість керівника, який приймає управлінські рішення;
- по-третє, соціально-політична ситуація;
- по-четверте, сфера впливу органу публічного управління;
- по-п'яте, розмір території, на яку розповсюджується робота органу [8].

Нажаль, бюрократизованість системи органів публічного управління залишається в Україні на достатньо високому рівні та вимагає пильної уваги з боку законодавців. Потреби суспільства в багатьох сферах, наприклад, інформаційній, культурній, духовній, освітній, задовольняються здебільшого недержавними структурами. Однак цей процес в певній мірі залежить від державної політики у даній сфері, виваженості прийнятих рішень та їх вдалої реалізації. У разі, якщо державна політика є не достатньо сприятливою, ризик зростання незадоволення в суспільстві якістю надання адміністративних послуг значно підвищується.

За мету надання адміністративних послуг пропонується приймати забезпечення виконання фізичними або юридичними особами власних прав та законних інтересів через реалізацію відповідних повноважень органів влади та не має зв'язку із їх безпосередньою організаційно-розпорядчою та управлінською діяльністю або нормативно встановленим контролем. У такому разі, процес надання адміністративних послуг відбувається за умови відсутності у споживача послуги встановлених законом обов'язків звертатися за отриманням адміністративної послуги. Ситуація, за умов якої визначено обов'язковість звернення, може призвести до застосування відповідних

заходів впливу на особу, як адміністративних, так й кримінальних, якщо буде виявлене ігнорування цього факту [90, с. 31].

Окремою варіацією адміністративних послуг є інформаційні послуги. До них відноситься надання управлінської інформації по запити, різні довідки й виписки з реєстрів, статистичні звіти, а також копій документів, що були втрачені особою. Така інформаційна послуга повинна мати персоніфікований характер та відповідати вимогам діючого законодавства. Дана категорія послуг може надаватись як на безоплатній основі, так і за фіксовану плату. Ціна послуги повинна бути фінансово обґрунтованою, перебивати витрати на пошук інформації, виготовлення копій, вироблення бланків тощо. Проте ціна не має бути вищою за реальні витрати, які пов'язані із наданням відповіді на запит, та повинна бути законодавчо зафіксованою.

Одним з варіантів адміністративних послуг є видача дозволів на зайняття певним видом діяльності, які видає держава та й власне встановлює норми подання заяви і процедуру. Це спричиняє підвищення інтересу до проблеми моніторингу і контролю за такими видами діяльності, а також забезпечення прав на свободу займатися різного роду діяльністю за принципом «дозволено все, що не заборонено». Згадана проблема може справляти вплив на рівень ефективності роботи органів публічного управління, перш за все державних. Євроінтеграційні процеси вимагають від влади створення демократичної системи управління, в основі якої лежатиме висококваліфікована робота та максимальна зацікавленість у задоволенні потреб споживачів послуг.

Функціонування ЦНАП передбачає наявність фінансів, достатніх на виконання всього переліку повноважень, надання послуг в повному обсязі усім бажаючим споживачам. Це вимагає перегляду питань перерозподілу коштів між бюджетами. Ефективність проведення реформи на пряму залежить не тільки від децентралізації влади, а й від бюджетної децентралізації, яка створить свободу дій для органів місцевого самоврядування. Саме вони мають надавати більшість адміністративних

послуг оскільки знаходяться в безпосередньому контакті зі споживачами, володіють повною інформацією щодо існуючих проблемних питань в громаді. На противагу цьому, самі члени територіальної громади у певній мірі впливають на формування органів місцевого самоврядування і тому в праві вимагати від чиновників належного виконання своїх повноважень [9].

Територіальне поділення України призводить до розпорошеності ресурсів, проблем формування місцевих бюджет, при цьому видатки на утримання самоврядних органів збільшуються. Це породжує проблему нестачі коштів для самостійного виконання власних повноважень на достатньому рівні. Відповідно розширення співпраці між територіальними громадами повинно забезпечити ефективне використання ресурсів та розвиток цих громад. Разом зі спільним використанням коштів у органів місцевого самоврядування з'являється можливість обмінюватись кращими практиками з надання адміністративних послуг.

Узагальнюючи досвід дослідників з питань реформування адміністративно-територіального устрою України аспірант Класичного приватного університету Д. Записний визначає наступні характерні риси співробітництва територіальних громад:

- декілька самоврядних органів, які мають партнерські стосунки та використовують спільні фінанси й інші ресурси з метою отримання спільної вигоди, якої б вони не отримали в умовах відокремленого функціонування;
- існування відповідного фінансування із сумісним використанням фінансових, матеріальних, людських ресурсів;
- нормативне закріплення відповідною угодою частіш за все на безстроковій основі.

Визначається наступний позитивний ефект від співпраці такого плану:

- економія ресурсів самоврядних органів на виконання своїх повноважень та надання адміністративних послуг;
- запровадження кращих моделей управління;

- формування громадянського суспільства, впровадження у практику органів публічного управління загальноновизнаних стандартів доброго врядування;
- зведення до мінімуму рівня корупції у взаєминах самоврядних органів зі споживачами послуг, забезпечення відкритості та прозорості;
- забезпечення громадської участі до вирішення питань місцевого значення [50].

Разом із категорією «адміністративна послуга» варто визначитись з тим, що є механізмом надання адміністративних послуг. Така словесна конструкція часто зустрічається у науковій літературі, однак бракує її чіткого тлумачення.

Заступник керуючого справами, начальник управління організаційно-інформаційної роботи та контролю Івано-Франківської міської ради А. Лис у своєму дисертаційному дослідженні пропонує введення категорії «механізми державного управління у сфері надання адміністративних послуг населенню», що розуміється як «послідовність взаємопов'язаних і розташованих у певному порядку елементарних актів здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, результатом якої є набуття, зміна чи припинення прав та / або обов'язків такої особи» [70]. На нашу думку, це визначення є достатньо формалізованим та наголошує на елементарності актів здійснення владних повноважень, хоча в українському законодавстві фіксуються чисельні суперечності, які негативно впливають на якість надання адміністративних послуг.

Близький за змістом термін зустрічаємо в кандидата юридичних наук, здобувача Інституту законодавства Верховної Ради України О. Буханевича. В своєму дослідженні він описує «процедуру надання адміністративної послуги» та визначає її як нормативно зафіксований порядок надання адміністративної послуги, мета якого полягає в реалізації законних прав та

інтересів фізичних/юридичних осіб, що подали звернення. В цій процедурі налічується три етапи:

- 1) документальна фіксація звернення особи з приводу надання послуги;
- 2) обробка запиту та подальше погодження результатів надання послуги;
- 3) видача результату (офіційного документа) та документальна фіксація цього факту [9].

Кожному етапу відповідають конкретні дії органу публічного управління, на який покладено повноваження щодо вирішення питань відповідного характеру.

Заслуговує на увагу дослідження професора ХарІДУ НАДУ при Президентові України В. Мамонової [77], в якому розглядається «організаційний механізм надання адміністративних послуг». В її роботі описуються складові елементи цього механізму та дається докладне роз'яснення. На думку автора, організаційний механізм повинен мати комплексний характер, включати такі складові:

- загальна структура управлінських інститутів;
- окремі підсистеми відповідно до різних видів діяльності з власними ресурсами та каналами комунікації.

Виходячи з цього В. Мамонова поділяє організаційний механізм надання адміністративних послуг на структурно-організаційну та функціонально-методологічну складові. Структурно-організаційна складова характеризується поєднанням споживачів послуг, які мають визначений перелік законних прав, та надавачів послуг – владних інституцій зі своїми обов'язками, функціями та повноваженнями. Щодо повноважень з надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади, то вони можуть делегуватись за двома принципами: лінійним та функціональним. Повноваження, делеговані за лінійним принципом передаються повністю зверху вниз та відносяться до повної децентралізації

влади, в результаті чого має бути розбудовано розвинені та самодостатні органи місцевого самоврядування [77].

Якщо говорити про делегування за функціональним принципом, то повноваження повинні передаватись відповідно до принципу субсидіарності, з урахуванням місцевих особливостей конкретизувати або доповнювати ті повноваження, що вже є в наявності. Необхідною складовою подібного делегування повинно бути врахування спроможності місцевих органів влади забезпечити належну реалізацію цих повноважень. Функціонально-методологічна складова організаційного механізму надання адміністративних послуг в свою чергу включає функціональний, методологічний та технологічний елементи. До функціонального відносяться безпосередньо функції, перелік послуг, що надаються споживачам, контроль за їх наданням тощо. До методологічного – цілі, методи, норми надання адміністративних послуг. До технологічного – регламент, стандарти, інструментарій надання адміністративних послуг [77].

У кандидата юридичних наук, здобувача Інституту законодавства Верховної Ради України Є. Легези зустрічаємо схожу за змістом категорію «процедура з надання публічних послуг». Вона визначається як регламентація відповідно до норм діючого права організації роботи органів публічного управління з розгляду заяви споживача стосовно реалізації рішення відповідного органу, яке спрямоване на забезпечення особистих прав, інтересів або обов'язків [67].

Якщо звернутись до Енциклопедичного словника з державного управління, то у визначенні категорії «механізми державного управління» вказується, що це «послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації», при цьому принципи позначаються як обов'язкова складова [41, с. 421].

Підводячи підсумок розгляду різних наукових поглядів на проблематику надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади, виходячи з аналізу даної проблематики,

можна запропонувати наступне визначення. Механізм надання адміністративних послуг – це нормативно зафіксована послідовність сервісно-орієнтованих дій органів публічного управління, що відповідають їх компетенції, спрямовані на набуття, зміну або припинення прав і обов'язків фізичних / юридичних осіб за їх заявою, та реалізуються на засадах відкритості, справедливості та відповідальності.

На нашу думку, таке тлумачення більш всього відповідає сучасним тенденціям розвитку публічного управління та становлення демократичних принципів доброго врядування в Україні. Варто також зазначити, що для більшої ефективності функціонування цього механізму розподіл компетенцій між різними органами публічного управління повинен створювати сприятливі умови для вирішення проблемних питань на максимально нижньому рівні.

Висновки до розділу 1

Систематизація теоретико-методологічних засад дослідження механізму надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади в Україні дозволяє зробити наступні висновки.

1. Під адміністративними послугами слід розуміти результат здійснення уповноваженим суб'єктом власних функцій із нормативного закріплення прав та законних інтересів юридичних або фізичних осіб відповідно до їх заяви та у максимально якісний спосіб.

Сутність та особливості функціонування механізму надання адміністративних послуг визначає існування класифікації за різними критеріями: платності, порядком надання, суб'єктом надання, адміністративно-територіальним поділом, змістом адміністративної діяльності, суб'єктом отримання, обов'язковістю одержання тощо.

На даному етапі державного будівництва актуальним є процес децентралізації адміністративних послуг у формі створення умов для самостійності місцевого самоврядування відносно вирішення питань місцевого значення, котрі не торкаються загальнодержавних справ, однак забезпечується посилення контролю з боку держави за реалізацією делегованих повноважень та збереження існуючої системи органів виконавчої влади на рівні територій.

2. З формальної точки зору механізм надання адміністративних послуг забезпечено відповідними нормативно-правовими документами, однак чисельні теоретичні дослідження вказують на наявність достатньої великої кількості проблемних питань. Значна частка цих питань залежить від фінансової складової, оскільки формування бюджетів та зміни у фіскальній політиці є дуже складною та актуальною проблемою.

Не меншою проблемою є врахування людського фактора як в плані формування професійного кадрового складу самоврядних органів, так і спонукання громади до співпраці з органами влади, прийняття безпосередньої участі у розробці та реалізації управлінських рішень. Що стосується реформування територіальної організації влади в державі, то воно має відповідати збереженню балансу між самостійністю самоврядних органів у вирішенні проблем місцевого значення та їх реальної відповідальності за результати своєї діяльності.

3. За результатом дослідження різних наукових поглядів на проблематику надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади, виходячи з аналізу даної проблематики, можна запропонувати наступне визначення. Механізм надання адміністративних послуг – це нормативно зафіксована послідовність сервісно-орієнтованих дій органів публічного управління, що відповідають їх компетенції, спрямовані на набуття, зміну або припинення прав і обов'язків фізичних / юридичних осіб за їх заявою, та реалізуються на засадах відкритості, справедливості та відповідальності. На нашу думку, таке

тлумачення більш всього відповідає сучасним тенденціям розвитку публічного управління та становлення демократичних принципів доброго врядування в Україні. Варто також зазначити, що для більшої ефективності функціонування цього механізму розподіл компетенцій між різними органами публічного управління повинен створювати сприятливі умови для вирішення проблемних питань на максимально нижньому рівні.

РОЗДІЛ 2

ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ

2.1. Нормативно-правове забезпечення механізму надання адміністративних послуг в Україні

Діюча нормативно-правова база України регулювання адміністративних послуг ґрунтується на актах, до яких можна віднести Конституцію, що загалом регулює суспільні відносини в державі; кодекси, що регулюють суспільні відносини в окремих сферах життєдіяльності; закони, які визначають правові засади системи надання адміністративних послуг; підзаконні акти, які регламентують механізм надання адміністративних послуг; локальні правові акти, що створюють умови для забезпечення безперервного процесу надання послуг.

У Конституції України де-юре відсутні норми, які б торкалися питання надання адміністративних послуг, однак, де-факто, встановлено забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян, що забезпечують основи діяльності владних інституцій з надання відповідних послуг.

Розгляд статей Основного Закону дає можливість зробити підсумок щодо наявності ознак, які можуть забезпечити скерованість органів публічного управління у функціонуванні механізму надання адміністративних послуг, їх гарантії, принципи надання та критерії для отримання фізичними та юридичними особами.

У статті 1 містяться засади, котрі формулюють засади формування системи надання послуг. До цього відноситься проголошення України, як соціальної, демократичної та правової держави. Згідно цього діяльність органів публічного управління повинна забезпечити взаємодію зі

споживачами адміністративних послуг на демократичних засадах, із дотриманням соціальних гарантій, а також у відповідності до діючих правових засад.

Значна кількість статей Основного закону гарантує організацію надання адміністративних послуг у конкретних напрямках. Так, статтею 13 встановлено право власності громадян на землю, що відповідно в перспективі повинне мати документальне закріплення, тим самим передбачено необхідність отримання певних адміністративних послуг. Відповідним доповненням є стаття 14, у якій містяться положення про захист прав осіб, у власності яких знаходиться земля.

До важливих принципів, котрі мають безпосередній вплив на забезпечення прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб і визначаються Основним законом, слід відносити ті, що містяться у статті 19. Згідно неї є неприпустимим примушення громадян робити щось не визначене діючими законодавчими нормами. В свою чергу органи публічного управління та посадові особи мають діяти виключно у відповідності до встановлених повноважень та у межах, передбачених законодавством. Відповідно, регламент надання адміністративних послуг повинен містити виключно такі процедури, котрі містяться в нормативно-правовій базі.

Забезпечення права громадян на отримання адміністративних послуг ґрунтуються на основоположних конституційних гарантіях захисту прав та свобод людини. Так у розділі II Конституції України містяться саме норми, котрі забезпечують права та свободи людини і громадянина. Тут визначається, що права та свободи людини є непорушними; кожна людина може дізнатись яка інформація про неї зберігається органами публічного управління; кожен громадянин може вільно пересуватись та обирати місце проживання; кожен може приймати участь у діяльності політичних партій, громадських організацій, професійних спілок; кожен може володіти особистою власністю, займатись підприємницькою діяльністю тощо. Відповідно, адміністративні послуги, котрі повинні надаватись для

забезпечення вищезазначених прав, мають базуватись на нормах Основного Закону та регламентуватись згідно принципу найбільшої цінності людини у державі. Важливою для формування механізму надання адміністративних послуг є стаття 38, у якій містяться положення щодо права громадян залучатись до управління державними справами. Це говорить про те, що надання адміністративних послуг, котре певною мірою теж відноситься до управлінських справ, має відбуватись з урахуванням можливої участі громадян, а в ідеалі – з широким залученням громадськості. Це дозволяє говорити про забезпечення прозорості та відкритості публічної влади, через громадську участь, а також систематичне інформування громадян про можливі адміністративні послуги, діючий регламент, результати діяльності органів влади тощо. Згідно статті 42 будь-який громадянин має право займатись підприємницькою діяльністю та бути захищеним від зловживань монопольним становищем з боку інших підприємців. Згідно цього надання адміністративних послуг відбувається на основі рівних прав усіх суб'єктів звернення, а наявність монопольного становища контролюється державою.

Окремо варто сказати про розділ XI Конституції, в якому містяться положення про місцеве самоврядування в Україні. Тут описуються базові принципи існування інституту місцевого самоврядування, дотримання яких обов'язкове під час процесу надання адміністративних послуг [58].

Можна з впевненістю говорити, що з аналізу Конституції України випливає її спрямованість на забезпечення громадян адміністративними послугами з урахування демократичних стандартів, для чого органам публічного управління надаються відповідні повноваження.

Серед кодексів можна виділити наступні:

Кодекс України про адміністративні правопорушення, прийнятий 07.12.1984 р., – забезпечує охорону прав та законних свобод, а також інтересів фізичних та юридичних осіб, створює умови збереження законності, сприяє запобіганню адміністративним правопорушенням. Опосередковано Кодекс забезпечує процес виховання у суспільстві

переконань неухильного та адекватного додержання діючого законодавства, поваги до прав та свобод фізичних осіб, інтересів юридичних осіб [55].

Господарський кодекс України, що було прийнято 16.01.2003 р., формулює провідні основи господарювання в державі, а також регулює відносини, які утворюються в процесі здійснення господарської діяльності. Зокрема, стаття 191 присвячена питанням забезпечення бланками документів для оформлення результатів надання адміністративних послуг [25].

Податковий кодекс України, прийнятий 02.12.2010 р., котрий регулює відносини у галузі оподаткування, в тому числі, встановлює широкий список податків та зборів, які існують в Україні, а також порядок їх адміністрування, уточнює перелік платників податків та зборів, їх правовий статус, функції органів влади з контролю за додержанням законодавства, повноваження чиновників під час здійснення своїх обов'язків з проведення податкового контролю, відповідальність за недодержання положень податкового законодавства. Так, у статті 19 містяться положення щодо надання адміністративних послуг платникам податків, зборів, платежів [103].

До законів, що визначають правові засади системи надання адміністративних послуг, можна віднести наступні:

Законом України «Про оподаткування прибутку підприємств» № 334/94-ВР від 28.12.1994 р. фактично було вперше згадано про споріднену категорію «державні послуги». Вона тлумачилась як будь-які послуги, що надаються на платній основі, законодавчо закріплені як обов'язкові та надаються органами публічного управління або іншими установами, які фінансуються за рахунок бюджетних коштів, фізичним і юридичним особам. Виключенням є обов'язкові платежі, встановлені законодавством [147].

Виходячи зі змісту вищезазначеного закону варто зробити наступні зауваження:

1) він має відношення перш за все до фінансових правовідносин, відповідно увага приділяється саме питанню платності державних послуг, хоча адміністративні послуги також можуть бути й безоплатними;

2) зміст категорії «державні послуги» дещо відрізняється від змісту категорії «адміністративні послуги», адже перші розуміються більш широко та можуть включати великий обсяг послуг різного типу. В цьому сенсі, закон «Про оподаткування прибутку підприємств» може тлумачитись як одне з джерел для створення в подальшому профільних законів, в яких більш чітко прописано питання адміністративних послуг [147].

У Законі України «Про місцеве самоврядування» № 280/97-ВР від 21.05.1997 р., як одному з основних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів публічного управління на місцевому рівні, міститься перелік послуг, котрі відносяться до відання місцевого самоврядування, в тому числі делегованих органами державної влади. Також докладно розписуються гарантії діяльності органів, на які безпосередньо покладено повноваження щодо надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам на локальному рівні [144].

Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» № 755-IV від 15.05.2003 р. Цим законом регулюються питання державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців, а також громадських формувань. Містяться загальні засади державної реєстрації, функціонування системи реєстрації, повноваження відповідних суб'єктів, фінансові питання, відповідальності в цій сфері [114].

Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» № 2806-IV від 06.09.2005 р. Цим законом встановлюються організаційно-правові засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності. У статтях 1, 2, 14 прописано особливості функціонування суб'єктів надання адміністративних послуг, вимоги до суб'єктів отримання послуг, а також порядок отримання [116].

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення процедури започаткування підприємництва» № 3263-VI, підписаний 21.04.2011 р. Згідно цього закону було забезпечено принцип мінімізації обсягу документів та процедурних дій через спрощення

процедури відкриття підприємництва [112]. Це дало можливість для більш швидкого задоволення потреб фізичних та юридичних осіб в адміністративних послугах, а в подальшому – створило умови для розвитку малого бізнесу.

Закон України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» № 3392-IV від 19.05.2011 р. В ньому міститься список вичерпний список дозвільних документів, серед яких свідоцтва, довідки, висновки експертизи, дозволи, погодження, рішення, що мають задовольнити потреби суб'єктів отримання послуг [148].

Основоположним є Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 р. Він встановлює правові основи у сфері надання адміністративних послуг відносно реалізації прав, законних свобод та інтересів споживачів адміністративних послуг. Так, у статті 1 містяться основи понятійно-категоріального апарату в зазначеній сфері, серед них «адміністративна послуга», «суб'єкт звернення», «суб'єкт надання адміністративної послуги» тощо [110].

Цим законом визначаються принципи державної політики та вимоги до регулювання процесу надання адміністративних послуг, комунікативна діяльність, вимоги до якості, строки надання, питання оплати послуг, організаційне та фінансове забезпечення, а також інші питання.

Серед принципів надання адміністративних послуг окрім загальних для усіх сфер діяльності органів влади наступні (ст. 4):

- стабільність;
- оперативність та своєчасність;
- розумна мінімізація обсягу паперів та процедурних дій, які потрібні для отримання адміністративних послуг;
- доступності та зручності для суб'єктів звернень [110].

Саме оперативність надання й зменшення бюрократичного тиску можна визнати найбільш важливими принципами для забезпечення ефективної реалізації державної політики з надання адміністративних послуг.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» № 888-VIII від 10.12.2015 р. було передбачено делегування повноважень з надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування, серед яких:

- реєстрація місця проживання;
- отримання інформації з Державного земельного кадастру;
- інтеграція інформаційних систем органів місцевого самоврядування до Єдиного державного порталу адміністративних послуг;
- забезпечення вільного доступу суб'єктів звернення до інформації щодо отримання адміністративних послуг;
- надання адміністративних послуг через мережу Інтернет;
- можливість організації центрів надання адміністративних послуг при виконавчих органах місцевих рад тощо [111].

Фактично, вищезазначеним законом забезпечено модернізацію механізму надання адміністративних послуг з урахуванням відповідних стандартів із забезпечення для споживачів адміністративних послуг територіальної доступності.

До основних підзаконних актів, що присвячені регламентуванню механізмів надання адміністративних послуг слід віднести наступні:

Проблему регламентації процесу надання адміністративних послуг в Україні вперше було порушено на загальнодержавному рівні через підписання Указу Президента України № 810/98 від 22.07.1998 р. «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [139]. За мету проведення реформи визнавалось створення такої системи публічного управління, за якої влада стане близькою до потреб громадян, а одним з основних пріоритетів її функціонування спрямовуватиметься за принципом служіння суспільству. Відповідно до положень даного нормативно-правового акта однією з базових основ процесу реформування адміністративно-територіального устрою визначалось переорієнтація

діяльності органів влади з суто адміністративно-розпорядчої на сервісну, спрямовану на якісне надання управлінських послуг фізичним та юридичним особам на засадах принципу верховенства права [138].

Варта уваги «Програма розвитку державної служби на 2005-2010 роки», затверджена Постановою КМУ № 746 від 08.06.2004 р. Її метою визначено реалізацію комплексу заходів, які мали бути спрямовані на забезпечення ефективності у функціонуванні органів публічної влади різних рівнів, а також спрямування рівня життя населення країни до європейських стандартів [137]. Серед основних завдань Програми можна виділити наступні:

- впровадження в діяльність державних службовців стандартів їх професійної діяльності з метою надання якісних адміністративних послуг;
- створення системи контролю за виконанням державними службовцями своїх обов'язків, в тому числі з надання адміністративних послуг;
- забезпечення принципу відкритості та прозорості до підготовки та впровадження в життя управлінських рішень.

Серед принципів, проголошених Програмою, варто виділити доцільність надання послуг та громадський моніторинг. Передбачалися систематизація адміністративних послуг з поділом споживачів на категорії; встановлення регламенту, а також доцільності делегування повноважень з надання послуг; визначення існуючої проблематики з надання послуг через організацію «гарячих ліній»; наукове обґрунтування надання послуг за встановленими стандартами; гармонізація нормативно-правової бази в даній сфері; впровадження міжнародного стандарту ISO 9001-2001; проведення аналізу звернень громадян; вдосконалення системи інституцій, задіяних до процесу надання адміністративних послуг тощо [140].

«Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади», схвалена Розпорядженням КМУ № 90-р від 15.02.2006 р. – незважаючи на назву, з котрої випливає унормування

діяльності державних органів з надання адміністративних послуг, концепція створює умови для процесу надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. У названій концепції Кабінетом Міністрів України закріплено теоретичні засади процесу адміністративних послуг, а також сформульовано головні завдання, сформульовано повноваження з надання адміністративних послуг, встановлено норми щодо оплати послуг, визначено термін надання послуг та принципи взаємодії із споживачами тощо [152].

Кабінетом Міністрів було проголошено про наміри реалізувати кілька кроків, серед яких – якомога більша децентралізація повноважень загалом, та зокрема з надання адміністративних послуг. Це мало на меті їх наближення до представників конкретної територіальної громади. Подібне спрямування реформ повинно бути реалізовано через делегування відповідних повноважень органам місцевого самоврядування або другим інституціям, що знаходяться у безпосередній близькості до споживачів адміністративних послуг. Друге велике завдання, котре містилося в зазначеній Концепції, – створення такого механізму надання адміністративних послуг, який буде найбільш ефективним. Для прикладу, одним з варіантів організації було запропоновано впровадження схеми «єдиного вікна». За цієї схеми має проходити в одному приміщенні організація надання адміністративних послуг, які користуються постійним попитом на одному адміністративно-територіальному рівні. Фактично це було ідеєю створення центрів надання адміністративних послуг.

«План заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади», затверджений Постановою КМУ № 494-р від 27.06.2007 р. [121]. В ньому передбачалося реалізувати такі заходи:

- врегулювання на законодавчому рівні децентралізацію повноважень від центральних органів влади до місцевих державних адміністрації та органів місцевого самоврядування;

- вироблення стандартів надання адміністративних послуг;
- розгляд реєстрів платних послуг та відокремлення господарських від адміністративних;
- створення методики встановлення собівартості наданих послуг та перегляд розмірів оплати адміністративних послуг з урахуванням цієї методики;
- введення в дію електронного документообігу через мережу Інтернет (наприклад, через веб-сайти відповідних інституцій) для оптимізації механізму надання адміністративних послуг;
- головне – розробка та подання на розгляд основоположного законопроекту про адміністративні послуги з метою забезпечення чіткої регламентації діяльності в даній сфері.

У 2009 р. з метою створення додаткових джерел доходу Урядом було звернено увагу на надання державних платних послуг, серед яких було відмічено й адміністративні. Таким чином було підписано наступні нормативно-правові документи: Розпорядження КМУ № 251-р від 25.02.2009 р. «Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг» [142], Постанова КМУ № 234 від 11.03. 2009 р. «Деякі питання платних державних послуг» [34]. Зокрема, ними передбачалася реалізація таких заходів, як:

- передача до державного бюджету усіх коштів, що мають бути отримані за надання платних державних послуг;
- перегляд діяльності суб'єктів господарювання, на які покладено функції надання державних платних послуг з метою обґрунтування доцільності їх існування;
- перегляд реєстру послуг з метою скорочення чисельності через скасування або об'єднання у разі їх дублювання;
- запровадження діючого реєстру платних послуг, що надаються органами державної влади або делегуються органам місцевого самоврядування;

- перегляд вартості послуг з метою приведення її до економічно обґрунтованого рівня тощо.

Фактично, Кабінетом Міністрів України було визначено одним із головних завдань проведення систематизації платних послуг, котрі надавалися органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними підприємствами, установами та організаціями. Також слід відмітити поставлене Урядом завдання з перегляду вартості послуг та приведення її до економічно обґрунтованого рівня. Це мало спричинити підвищення суми оплати, оскільки багато адміністративних послуг надається за нижчою ціною у порівнянні з собівартістю.

«Положення про Реєстр адміністративних послуг», що було затверджено Постановою КМУ № 532 27.05.2009 р. [131]. Цим документом передбачалось створення єдиною комп'ютерної бази даних про державні та адміністративні послуги, котрі надаються як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування й іншими суб'єктами господарювання на основі делегування повноважень. Було передбачено доступ до цього реєстру на веб-сайті Голодержслужби, який дозволив реалізовувати пошук необхідної інформації за різними параметрами: суб'єктом надання, сферою застосування, назвою тощо.

Постанова КМУ № 724 01.07.2009 р. «Деякі питання надання державних платних (адміністративних) послуг, видачі документів дозвільного характеру (переліки платних послуг та перелік документів, видача яких не передбачена законом)». Цим документом було заборонено делегувати владні повноваження недержавним суб'єктам господарювання, а основне – вимагати отримання документів, що не передбачені законом як необхідні для одержання [33].

Окремо варто розглянути Указ Президента України № 508 від 03.07.2009 р. «Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг», який справив певний вплив на функціонування механізму надання

адміністративних послуг. Цим нормативно-правовим актом надавались завдання органам державної влади усіх рівнів стосовно організації роботи у сфері надання адміністративних послуг:

- розміщення дощок із переліком необхідних документів та їх прикладами, довідковою інформацією, порядком подання заяв суб'єктами звернення, а також розміром плати у разі платності послуги;

- створення телефонних довідкових служб та введення в дію консультативних кабінетів;

- забезпечення роботи веб-сайтів суб'єктів надання адміністративних послуг, на яких повинна міститись вичерпна інформація про порядок надання цих послуг;

- оптимізація процесу управління чергою, через створення електронної черги та забезпечення відповідних для належного прийому умов у приміщеннях;

- впровадження в діяльність на основі вітчизняного та іноземного досвіду єдиних офісів для надання адміністративних послуг [138].

У контексті надання адміністративних послуг значним кроком було також прийняття Постанови КМУ № 526 від 21.05.2009 р. «Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності». Згідно Постанови було затверджено порядок взаємодії адміністратора із суб'єктами надання послуг, особливості організації цієї взаємодії, обов'язки та завдання, що покладаються на суб'єктів, порядок інформування щодо процедурних питань, вимоги до приміщення тощо [141].

В контексті вдосконалення механізму надання адміністративних послуг протягом довгого часу точились дискусії з питання необхідності затвердження спеціального закону, який би регулював відносини у сфері надання адміністративних послуг. Завданням прийняття цього закону стало забезпечення здійснення системних організаційних заходів та інституційних запроваджень, фінансові та процедурні питання щодо оптимізації діючої системи надання адміністративних послуг. Відповідно, очікуваним було

прийняття КМУ «Концепції проекту Закону України «Про адміністративні послуги» № 682-р від 17.06.2009 р. У цій концепції було ґрунтовно викладено існуючі на той час проблеми узгодженості нормативно-правової бази та неналежне регулювання процедур, складності отримання послуг суб'єктами звернення, браку інформації відносно адміністративних послуг тощо. Окрім цього, визначались шляхи визначення проблеми через визначення дієвих принципів та комплексної розробки механізму надання адміністративних послуг через визначення питань фінансування, критеріїв розподілу послуг та стандартів якості [150]. Результатом введення в дію цього нормативно-правового акту стало прийняття відповідного Закону України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 р. [110].

Одним з важливих нормативно-правових актів Уряду та базовим для формування механізму надання адміністративних послуг варто назвати Постанову КМУ № 737 від 17.07.2009 р. «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг», яка затверджувала Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг та діяла до 08.05.2013 р. В ній містились базова термінологія, питання платності послуг, можливість делегування повноважень з надання послуг, обов'язки суб'єктів надання адміністративних послуг та вимоги до організації їх діяльності [140].

Постанова КМУ № 725 від 25.08.2010 р. «Про затвердження переліку певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, які не можуть провадитися на підставі подання декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства», згідно якої визначаються дії щодо провадження господарської діяльності та відповідні їм види дозвільних документів [119].

Постанови КМУ № 1274 від 05.12.2011 р. «Про Реєстр адміністративних послуг» [149] та № 57 від 30.01.2013 р. «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» [133], яку було прийнято замість першої для упорядкування обліку адміністративних послуг, забезпечення доступу до інформації, а також форми подання інформації,

забезпечення контролю нормативно-правових актів, які стосуються регулювання процесу надання адміністративних послуг. Сам Реєстр адміністративних послуг визнається як єдина інформаційна база адміністративних послуг, які надаються відповідними суб'єктами надання послуг.

Постанова КМУ № 13 від 03.01.2013 р. «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг». Цим порядком забезпечуються умови для ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг, який ведеться з метою забезпечення прав суб'єктів звернення на доступ до інформації відносно адміністративних послуг через мережу Інтернету. Портал фактично відіграє роль офіційного джерела інформації щодо адміністративних послуг, суб'єктів їх надання, відповідних центрів надання, бланків необхідних документів, можливості отримання додаткової інформації, порядок оплати наданих послуг. Функціональними можливостями Порталу мають забезпечуватись:

- пошук необхідної послуги за ключовими словами та класифікацією;
- захист інформації з використанням відповідних технічних засобів;
- ідентифікацію суб'єктів звернення;
- зручний інтерфейс для швидкого отримання потрібної інформації

[132].

Постанова КМУ № 44 від 30.01.2013 р. «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги», яка є логічним доповненням попередніх нормативно-правових документів. Технологічна картка адміністративної послуги являє собою розписаний порядок надання послуг, що затверджується суб'єктом надання окремо для кожної адміністративної послуги. В ній мають бути зазначені стадії опрацювання звернення, відповідальна особа та суб'єкт надання послуги, нормативні строки. Окрім цього передбачається можливість оскарження отриманих результатів [118].

Постанова КМУ № 118 від 20.02.2013 р. «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг». Відповідно цього положення мають утворюватись центри надання адміністративних послуг при державних адміністраціях та, що більш важливо для процесу реформування територіальної організації влади, при виконавчих органах місцевих рад [135]. Також визначаються завдання центрів та окремих адміністраторів, їх права та обов'язки.

Постанова КМУ № 588 від 01.08.2013 р. «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг». Цим примірним регламентом визначається організаційний механізм функціонування центрів надання адміністративних послуг, у тому числі: прийняття заяв, опрацювання документації, а також дії адміністраторів центрів надання адміністративних послуг [136].

Згодом, після прийняття в 2012 р. профільного закону та апробації його основних положень, а також появи нових нормативно-правових актів, які мали опосередковане відношення до механізму надання адміністративних послуг постало питання модернізації зазначеного механізму. Також значний вплив справило прийняття курсу на реформування адміністративно-територіального устрою, надання широких повноважень органам місцевого самоврядування, децентралізацію послуг. «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», схвалена Розпорядженням КМУ № 333-р від 01.04.2014 р. дала поштовх для формування ефективної територіальної організації влади та системи місцевого самоврядування, що буде спроможною створювати повноцінні незалежні громади, підтримувати сприятливі умови для нормальної життєдіяльності громадян. За таких умов надання їм адміністративних послуг має відбуватись на високому рівні, бути доступними та задовольняти законні інтереси фізичних та юридичних осіб на певній території. Так, у Концепції передбачено серед основних повноважень місцевого самоврядування надання відповідних доступних послуг через центри надання адміністративних

послуг. Вирішення наявних проблем передбачено через визначення територіальних основ місцевого самоврядування та запровадження механізмів контролю з боку держави та широкої громадськості, залучення до процесів підготовки та прийняття управлінських рішень [151].

Якщо ж згадати про рішення місцевих органів влади відносно практичної організації процесу надання адміністративних послуг, то варто відмітити наявність наступних нормативних актів:

Рішення Миколаївської міської ради № 37/23 від 04.02.2014 р. «Про затвердження Тимчасового переліку адміністративних послуг, що надаються виконавчими органами Миколаївської міської ради» – містить повний перелік послуг, що надаються виконавчими органами міськради, а також були у переліку адміністративних процедур Центру надання адміністративних послуг, бланки інформаційної та технологічної карток [82].

Рішення Миколаївської міської ради № 91р від 03.04. 2017 р. «Про затвердження структури департаменту з надання адміністративних послуг Миколаївської міської ради та Положень про його структурні підрозділи» – затверджує структуру відповідного департаменту, що складається з управління державної реєстрації та управління адміністративних послуг, також затверджує положення про структурні підрозділи зазначеного департаменту, їх структуру, завдання й покладені на них повноваження [82].

Отже основні нормативно-правові документи, що забезпечують функціонування механізму надання адміністративних послуг в Україні можна зобразити таким чином (рис. 2.1).

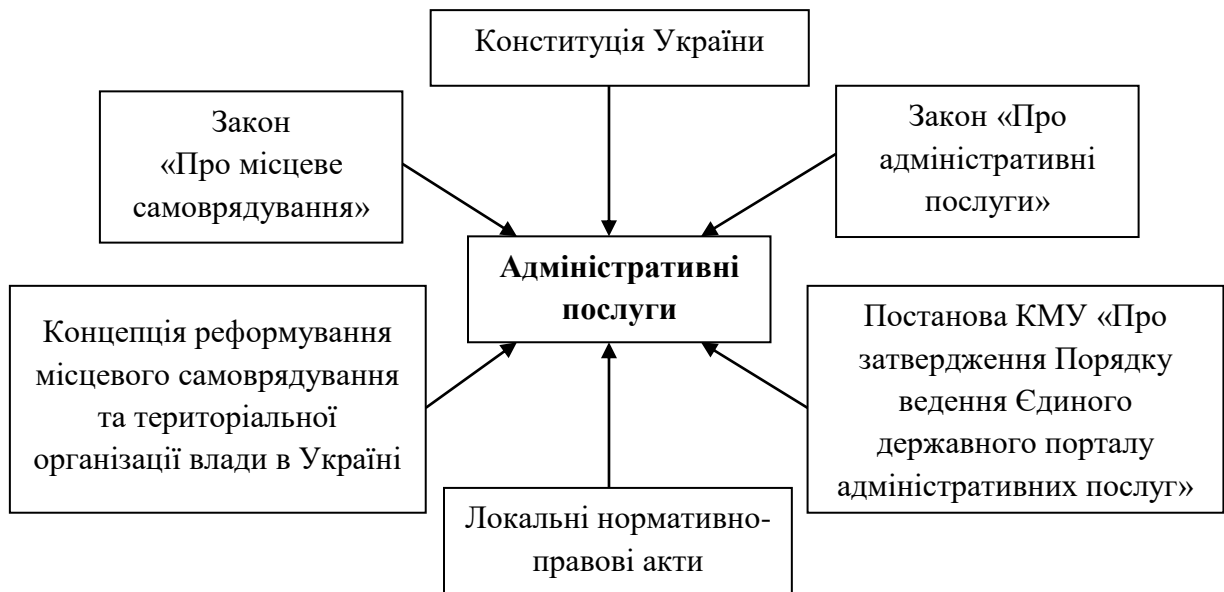


Рис. 2.1. Основні нормативно-правові акти, що регламентують надання адміністративних послуг в Україні

Підсумовуючи варто сказати, що законодавчі новели щодо вдосконалення механізму надання адміністративних послуг, котрі у своїй більшості набули чинності в 2016 р., мали на меті створення умов для забезпечення максимальної доступності, а також відповідного рівня якості адміністративних послуг через оптимізацію системи повноважень органів публічного управління на різних рівнях відповідно до реалізації принципів децентралізації, оптимізацію процедурних питань у наданні адміністративних послуг. Відповідно нових законодавчих норм до повноважень місцевих органів влади було віднесено надання найбільш популярних адміністративних послуг, за якими звертаються члени територіальних громад, з метою задоволення яких і проводиться реформа територіальної організації влади в Україні.

Таким чином, в державі вироблено достатню нормативно-правову базу із забезпечення системи надання адміністративних послуг, однак у перспективі потрібні наукові дослідження відносно оптимізації нормативних актів для підвищення ефективності процесу надання адміністративних послуг, розбудови організаційного забезпечення механізму надання послуг

на більш високому якісному рівні з урахуванням тенденцій адміністративно-територіального реформування та реалізації заявленого владою курсу на децентралізацію послуг, створення об'єднаних територіальних громад. Очікуваною має бути систематизація адміністративних послуг, котрі надаються на місцевому рівні, а також їх перегляд з метою зменшення кількості необхідних послуг. Це повинно спростити роботу суб'єктів надання послуг, полегшити діяльність споживачів послуг, зменшити витрати з бюджетів та покращити імідж органів публічного управління.

2.2. Організація діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади

Відповідно до Закону «Про адміністративні послуги» суб'єктом надання адміністративних послуг може бути «орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги» [110]. Схожу категорію зустрічаємо у «Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади». Тут вказується категорія «уповноважений суб'єкт», який ототожнюється з адміністративним органом, а тлумачиться як «орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, державне підприємство, установа, організація» [152].

Слід відмітити, що коло суб'єктів, на які покладено функції надання адміністративних послуг доволі широкий. Через це довгий час існує багатогранна проблема: для органів публічного управління систематизація цих послуг та зменшення їх кількості; для споживачів, заради задоволення потреб яких власне й функціонують відповідні органи, – складність отримання послуги та брак необхідної інформації щодо порядку подання заяви, існуючих вимог, органу, до якого потрібно звертатись тощо.

За офіційним тлумаченням варто звернутись до інформації з Міністерства юстиції України (Мін'юст). Міністерство, як головний виконавчий орган влади, має формувати та реалізовувати політику держави у сфері реєстрації актів цивільного стану, реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, реєстрації речових прав на нерухоме майно, нотаріату, реєстрації друкованих ЗМІ та інформаційних агентств, реєстрації громадських формувань, реєстрації статутів організацій тощо [130].

На веб-сторінці Мін'юсту [88] міститься коментар про суб'єктів державної реєстрації, які згідно закону включені до числа суб'єктів надання адміністративних послуг. Тут викладається правова позиція з приводу надання акредитованими суб'єктами державної реєстрації послуг у сфері реєстрації підприємницької діяльності, а також реєстрації речових прав на нерухоме майно. Механізм надання адміністративних послуг реалізується згідно до Закону України «Про адміністративні послуги» та положень інших нормативно-правових актів, якими регулюються суспільні відносини у сфері надання адміністративних послуг. Відповідно, ними встановлюються:

- 1) назви послуг, а також підстави для їх одержання;
- 2) суб'єкти, на які покладено функції надання адміністративних послуг, об'єм їх повноважень у цій сфері;
- 3) список необхідних для отримання конкретної адміністративної послуги документів та вимоги до них;
- 4) на безоплатній чи платній основі надається послуга, її вартість;
- 5) термін, у який має бути надано послугу;
- 6) підстави, за яких заявнику може бути відмовлення у наданні послуги.

Згідно законів «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» № 755-IV від 15.05.2003 р. [114] та «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» № 1952-IV від 01.07.2004 р. [113]. визначається надання адміністративних послуг відповідно з реєстрації підприємництва, а

також речових прав на нерухоме майно. Норми даних нормативно-правових актів визначають суб'єктами державної реєстрації в тому числі й акредитованих в установленому порядку юридичних осіб публічного права.

У коментарі Мін'юсту звертається увага на параграф 7 статті 11 Закону «Про адміністративні послуги», у якому зазначається, надавачі адміністративних послуг не мають права надавати інші платні послуги [110]. Вважаю за потрібне додати ще норму, котра міститься у статті 3 Закону «Про нотаріат» № 3425-XII від 02.09.1993 р. Згідно неї нотаріус, як державний, так і приватний нотаріус не має права займатись іншою оплачуваною діяльністю [146].

Мін'юстом відмічається, що вищезазначеною нормою не враховується статус державних та комунальних підприємств, котрі є акредитованими суб'єктами. Вони виступають самостійними суб'єктами господарювання та наділені правом здійснювати господарську діяльність самостійно та без будь-яких обмежень, окрім зазначених у діючому законодавстві (параграф 1 статті 19 Господарського кодексу України). Господарська діяльність тлумачиться як спрямована на створення і реалізацію товарів, надання послуг або здійснення робіт, котрі мають певну ціну, діяльність відповідних суб'єктів господарювання [25].

Іншими словами, акредитовані суб'єкти практично поєднують у своїй діяльності реалізацію законом закріплених за ними повноважень щодо реєстрації підприємництва та реєстрації речових прав на нерухоме майно як надавача адміністративних послуг з одного боку, а з іншого – власною господарською діяльністю у ролі суб'єкта господарювання. Згідно офіційного роз'яснення, слід чітко відокремлювати здійснення власної діяльності в рамках свого правового статусу від виконання функцій суб'єкта надання адміністративної послуги.

Ці функції надаються шляхом реалізації делегованих повноважень, мета яких полягає у документальній фіксації набуття або припинення прав суб'єкта звернення зайняття підприємництвом або на права на нерухоме

майно. З цього випливає твердження, що положення статті 11 закону «Про адміністративні послуги» регулює виключно правовідносин, котрі виникають під час надання адміністративних послуг, потрібно тлумачити так, що надавати інші платні послуги суб'єкту надання адміністративних послуг забороняється тільки в умовах реалізації цих делегованих повноважень. В інших випадках дана заборона не розповсюджується на види господарської діяльності, оскільки вони входять до переліку їх власних функцій [110].

Дослідження системи надання адміністративних послуг потребує аналізу діяльності окремих суб'єктів, їх функцій та повноважень. Для цього слід ознайомитись із діючою нормативно-правовою базою, Єдиним державним порталом адміністративних послуг [43] та офіційними веб-сторінками органів публічного управління.

Міністерство юстиції України

Мін'юст – це центральний орган виконавчої влади, що має безпосереднє відношення до системи надання адміністративних послуг, самостійно і через територіальні управління здійснює діяльність з надання послуг, має вплив на вироблення державної політики в цій сфері. Серед головних пріоритетів стратегії міністерства відносять наступне:

- забезпечення верховенства права в українському суспільстві;
- зменшення корупційних ризиків та сприяння розвитку підприємницької діяльності;
- вироблення політики держави у правовій сфері, її подальша реалізація.

Серед основних адміністративних послуг, що надаються Міністерством юстиції України, доцільно відмітити наступні (таб. 2.1):

Таблиця 2.1

Основні адміністративні послуги, котрі надаються Міністерством
юстиції України

| | |
|---------------------------------|---|
| Міністерство юстиції України | видача свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю |
| | державна реєстрація друкованих засобів масової інформації |
| | державна реєстрація зміни прізвища, імені та по батькові |
| | державна реєстрація народження |
| | державна реєстрація шлюбу / розірвання шлюбу |
| | державна реєстрація смерті |

Джерело: систематизовано автором за даними [88].

Як бачимо, цим суб'єктом надаються адміністративні послуги, котрі користуються значним попитом у суспільстві. Позитивним є те, що Мін'юст інтенсивно розвиває свою діяльність та знаходиться у готовності до новацій. Згідно задекларованої стратегії, Мін'юст намагатиметься підготувати умови для забезпечення свого сталого розвитку через розбудову ефективних управлінських механізмів, вдосконалення інфраструктури та механізму розподілу людських ресурсів шляхом оптимізації процесу формування бюджету у відповідності зі стратегічним плануванням. Заявляється, що значні реформи вимагають створення ефективних, дієвих та сучасних комунікаційних механізмів, а також чіткої координації. Міністерство тяжіє саме до вироблення інноваційних рішень з метою розбудови в Україні сучасної системи публічного управління. Серед них перехід на електронну комунікацію без паперової документації, котра повинна створити умови для забезпечення максимальної прозорості, відкритості та ефективності комунікацій між владною інституцією та громадянами. У перспективі це забезпечить продуктивне використання бюджетних коштів, а головне –

налагодить більш плідні контакти з громадськістю, тим самим зробить кроки на шляху до розбудови сервісної держави [88].

Міністерство соціальної політики України

Міністерство соціальної політики України (Мінсоцполітики) згідно «Положення про Міністерство соціальної політики України» № 423 від 17.06.2015 р. являє собою центральний орган виконавчої влади, котрий створено для забезпечення створення та подальшої реалізації державної політики «...у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального діалогу, соціального захисту, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей...» [129]. Відповідно, послуги, котрі надаються цим суб'єктом відіграють значну роль у забезпеченні законних прав та свобод громадян, задоволенні суспільства у базових потребах. Базові адміністративні послуги Мінсоцполітики викладено у таблиці 2.2.

Таблиця 2.2

Основні адміністративні послуги, котрі надаються Міністерством соціальної політики України

| | |
|--|---|
| Міністерство соціальної політики України | видача / переоформлення ліцензії на провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном |
| | призначення допомоги при народженні дитини |

Джерело: систематизовано автором за даними [43].

Міністерство охорони здоров'я України

Чимале значення у задоволенні потреб громадян в адміністративних послугах, а в глобальному сенсі у забезпеченні здоров'я населення, відіграє Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ). Воно виступає головним центральним органом виконавчої влади, на якого покладено повноваження забезпечувати створення державної політики у сфері охорони здоров'я та її

подальшу реалізацію, опікуватись захистом населення від інфекційних хвороб та соціально небезпечних захворювань, виробництвом лікарських засобів, контролем за їх реалізацією тощо [128]. Головними започаткуваннями МОЗ, звісно, є реформування системи охорони здоров'я з використанням новітніх підходів до підвищення якості здоров'я населення й доступності допомоги. Як засвідчено у «Національній стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015-2020 років» Це повинно відбуватись згідно таких принципів: орієнтованість на людей, орієнтованість на результат, орієнтованість на втілення. З названих принципів впливають соціальні цінності, на які потрібно орієнтуватись: співчуття, повага, рівність, відповідальність та державна підтримка [91]. Адміністративні послуги МОЗ на рівні з іншими видами діяльності сприяють задоволенню фізичних та юридичних осіб (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Основні адміністративні послуги, котрі надаються Міністерством охорони здоров'я України

| | |
|---------------------------------------|--|
| Міністерство охорони здоров'я України | атестація лікарів |
| | видача ліцензії на провадження господарської діяльності з медичної практики |
| | видача спеціального дозволу на зайняття народною медициною (цілительством) |
| | декларування оптово-відпускних цін на лікарські засоби та вироби медичного призначення |

Джерело: систематизовано автором за даними [43].

Міністерство екології та природних ресурсів України

Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінприроди) являє собою головним центральний органом виконавчої влади, котрий має забезпечувати створення та подальшу «реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної

безпеки» [127]. В обсягах власної компетенції Мінприроди опікується проблемами радіаційної, генетичної та біологічної безпеки, охорони природних ресурсів, також поводження з відходами, охорони природно-заповідного фонду тощо. Серед пріоритетів Міністерства наступне: забезпечення інтеграції екологічної політики; забезпечення відкритості та прозорості в питаннях екології; оптимізація нормативно правової бази, котра регулює поводження з відходами; регулювання викидів в атмосферу; проведення моніторингу довкілля згідно стандартів ЄС [87]. До послуг Мінприроди, котрі мають значний вплив на суспільне життя та благоустрій населення можна віднести наступне (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Основні адміністративні послуги, котрі надаються Міністерством екології та природних ресурсів України

| | |
|---|---|
| Міністерство екології та природних ресурсів України | видача дозволу на ввезення та застосування незареєстрованих пестицидів і агрохімікатів |
| | видача дозволу на викиди забруднюючих речовин стаціонарними джерелами |
| | видача дозволу на імпорт та експорт зразків видів дикої фауни і флори, сертифікатів на пересувні виставки |
| | видача ліцензії на провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами |
| | висновок державної екологічної експертизи |
| | реєстрація декларації про відходи |

Джерело: систематизовано автором за даними [43].

Надання вищезазначених послуг має призводити до позитивного соціального ефекту: збереження довкілля, підтримки здоров'я населення країни, налагодження природоохоронної діяльності із залученням широкої громадськості, представників бізнесу та органів влади.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку), як центральний орган виконавчої влади, забезпечує створення та подальша реалізація державної політики економічного, соціального розвитку і торгівлі, промислової, зовнішньоекономічної та інвестиційної політики, метрології, стандартизації, розвитку державно-приватного партнерства, підприємництва, туризму, експортного контролю, захисту прав споживачів, дозвільної системи, контролю за виготовленням документів суворої звітності тощо [101].

Мінекономрозвитку займається аналізом існуючого стану та перспектив соціально-економічного розвитку держави, різних секторів економіки, розробляє на основі аналізу пропозиції відносно перспективних напрямів розвитку й виконання ними цільових програм, координує діяльність органів публічного управління з питань соціально-економічного розвитку, розробляє методичні рекомендації відносно впровадження новітніх технологій моделювання соціально-економічних процесів, надає послуги, у зазначеній сфері (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

Основні адміністративні послуги, котрі надаються Міністерством економічного розвитку і торгівлі України

| | |
|---|--|
| Міністерство економічного розвитку і торгівлі України | видача дозволу на імпорт товарів |
| | видача ліцензій на право імпорту, експорту спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів |
| | видача ліцензії на експорт / імпорт товарів |
| | видача ліцензії на право провадження туроператорської діяльності |
| | видача свідоцтва України на знак для товарів і послуг |

Джерело: систематизовано автором за даними [43].

Надання зазначених адміністративних послуг дає змогу розвивати приватне підприємництво, регламентувати питання торгівлі та туристичного бізнесу, контролювати товарообіг тощо.

Міністерство внутрішніх справ України

Міністерство внутрішніх справ України (МВС) – це головний центральний органом виконавчої влади, котрий забезпечує створення, по-перше, державної політики в сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, що має безпосереднє відношення до реалізації механізму надання адміністративних послуг, по-друге, політики щодо інтересів суспільства та власності, забезпечення громадського спокою, безпеки дорожнього руху [126]. У своїй діяльності МВС керується наступними принципами:

- служіння суспільству;
- демократичність та підзвітність;
- залучення громадськості до забезпечення суспільної безпеки;
- інформатизації діяльності [86].

Серед адміністративних послуг, котрі мають значення для створення безпечних умов життєдіяльності громадян, варто відмітити наступні (табл. 2.6).

Таблиця 2.6

Основні адміністративні послуги, котрі надаються Міністерством внутрішніх справ України

| | |
|---------------------------------------|---|
| Міністерство внутрішніх справ України | реєстрація, перереєстрації колісних транспортних засобів з видачею свідоцтва про реєстрацію або його дубліката та номерних знаків, зняття з обліку з видачею облікової картки та номерних знаків для разових поїздок, проведення експертного дослідження транспортних засобів і супровідних документів з видачею експертного висновку |
|---------------------------------------|---|

Продовження табл. 2.6

| | |
|---------------------------------------|--|
| Міністерство внутрішніх справ України | видача ліцензії на провадження охоронної діяльності |
| | видача посвідчення водія на право керування транспортними засобами |
| | виготовлення макетів індивідуальних номерних знаків транспортних засобів |

Джерело: систематизовано автором за даними [43].

Якісне надання цих послуг повинні задовольнити потреби фізичних та юридичних осіб, оскільки питання безпеки та транспорту є актуальним для всіх. Від оптимального вирішення цього питання багато в чому залежить соціально-економічне становище в суспільстві.

Державна архітектурно-будівельна інспекція України

Головним органом влади, на який покладено функції впровадження політики у галузі контролю та нагляду за архітектурно-будівельною діяльністю є Державна архітектурно-будівельна інспекція України (Держархбудінспекція) [121]. До її адміністративних послуг у числі інших входять наступні (табл. 2.7).

Таблиця 2.7

Основні адміністративні послуги, котрі надаються Державною архітектурно-будівельною інспекцією України

| | |
|--|---|
| Державна архітектурно-будівельна інспекція України | видача дозволу на виконання будівельних робіт |
| | видача сертифікату у разі прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкту |
| | реєстрація декларації про готовність об'єкта до експлуатації |
| | реєстрація декларації про початок виконання будівельних робіт |
| | видача ліцензії на провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми та значними наслідками |

Джерело: систематизовано автором за даними [43].

Діяльність Держархбудінспекції з реєстрації та ліцензування покликана регламентувати питання будівництва, забезпечити виконання встановлених норм під час виконання будівельних робіт. В отриманні цих послуг зацікавлені як фізичні, так і юридичні особи, завдяки Держархбудінспекції вони можуть у повній мірі реалізувати власні права відносно житлобудівництва, розбудови промислових споруд тощо.

Державна міграційна служба України

Реалізацію державної політики у сфері міграції покладено на такий центральний орган виконавчої влади, як Державна міграційна служба України (ДМС). Служба займається питанням громадянства, реєстрації біженців, протидії нелегальній міграції, проводить аналізує та проводить моніторинг міграційної ситуації тощо [122]. Послуги ДМС створюють умови для забезпечення прав та свобод громадян України, громадян інших країн або осіб без громадянства (табл. 2.8).

Таблиця 2.8

Основні адміністративні послуги, котрі надаються Державною міграційною службою України

| | |
|------------------------------------|---|
| Державна міграційна служба України | видача громадянам України, іноземцям та особам без громадянства документів про запрошення в Україну |
| | видача довідки про реєстрацію місця проживання або місця перебування, зняття з реєстрації |
| | видача дозволу на імміграцію в Україну іноземцям або особам без громадянства |
| | оформлення документів для виїзду громадянина України за кордон на постійне проживання |
| | оформлення і видача паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм |
| | оформлення та обмін посвідчення біженця, його продовження |

Джерело: систематизовано автором за даними [43].

Послуги Державної міграційної служби України є одними з найбільш затребуваних пересічними громадянами, іноземцями, юридичними особами зі сфери туристичного бізнесу тощо. З цього випливає, що від якісного надання ДМС своїх послуг залежить імідж органів влади.

Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками

Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками (Держлікслужба) переймається питанням реалізації державної політики щодо контролю за медичними препаратами та технікою, законного обороту психотропних речовин та наркотичних засобів [123]. У діяльності Держлікслужби з надання послуг зацікавлені юридичні особи, зайняті у виробленні та реалізації медичних засобів та препаратів, перш за все аптечні мережі (табл. 2.9).

Таблиця 2.9

Основні адміністративні послуги, котрі надаються Державною службою України з лікарських засобів та контролю за наркотиками

| | |
|---|---|
| Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками | видача висновку про якість ввезених лікарських засобів |
| | видача висновку щодо підтвердження відповідності умов виробництва лікарських засобів вимогам належної виробничої практики |
| | видача ліцензії на право провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів (в умовах аптеки), оптової, роздрібною торгівлі лікарськими засобами |
| | надання підтвердження про державну реєстрацію медичної техніки та виробів медичного призначення |
| | сертифікація суб'єктів господарювання, які здійснюють оптову реалізацію (дистрибуцію) лікарських засобів на відповідність вимогам належної практики дистрибуції |

Джерело: систематизовано автором за даними [43].

Державна служба України з надзвичайних ситуацій

Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) відіграє головну роль у забезпеченні цивільного захисту населення, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, захисту людей від їх наслідків, забезпеченні техногенної та пожежної безпеки, гасінні пожеж, проведенні діяльності аварійно-рятувальних служб тощо [124]. Послуги ДСНС забезпечують створення умов для попередження пожежних та аварійних ситуацій (табл. 2.10).

Таблиця 2.10

Основні адміністративні послуги, котрі надаються Державною службою України з надзвичайних ситуацій

| | |
|---|--|
| Державна служба України з надзвичайних ситуацій | видача свідоцтва про атестацію аварійно-рятувальної служби |
| | реєстрація декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки |

Джерело: систематизовано автором за даними [43].

Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів

Доволі важливою для охорони здоров'я громадян, суспільної безпеки та регулювання ринку харчових продуктів виступає Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужба). На неї покладено функцію з впровадження державної політики у сфері забезпечення якості харчових продуктів, реєстрації та ідентифікації тварин, ветеринарної медицини, санітарного законодавства, контроль за ступенем радіоактивного забруднення продуктів харчування, захист прав споживачів та контроль за рекламою в даній сфері тощо [125]. Якість харчування є надзвичайно важливою для українського суспільства, через споживання продуктів, котрі не відповідають діючим стандартам, періодично потерпає значна кількість людей, відповідно

контроль у цій сфері має проводитись якомога більш суворо. Як раз надання адміністративних послуг Держпродспоживслужбою має сприяти дотриманню санітарних норм під час вироблення продуктів харчування (табл. 2.11).

Таблиця 2.11

Основні адміністративні послуги, котрі надаються Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів

| | |
|---|---|
| Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів | видача ветеринарних документів: міжнародних ветеринарних сертифікатів при переміщенні за межі України; ветеринарних довідок — при переміщенні в межах району тощо |
| | видача висновку державної санітарно-епідеміологічної експертизи |
| | видача дозволу на проведення заходів із залученням тварин |
| | видача ліцензії на провадження господарської діяльності з ветеринарної практики |
| | видача та поновлення дії експлуатаційного дозволу для операторів ринку харчових продуктів |
| | державна реєстрація дезінфекційних засобів |

Джерело: систематизовано автором за даними [43].

Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру

Питання картографічної діяльності, землеустрою, нагляду за агропромисловим комплексом, охорони земель та додержання земельного законодавства входить до відома Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр). Цей орган виконавчої влади розробляє стандарти для землекористування, створення картографічних матеріалів, реєструє апаратуру супутникової навігації, визначає географічні межі тощо [115]. За послугами Держгеокадастр

звертаються як фізичні, так і юридичні особи, що потребують узгодження інформації з права власності на землю (табл. 2.12).

Таблиця 2.12

Основні адміністративні послуги, котрі надаються Державною службою України з питань з питань геодезії, картографії та кадастру

| | |
|--|---|
| Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру | видача висновку державної експертизи землевпорядної документації |
| | видача висновку про погодження документації із землеустрою |
| | видача витягу з технічної документації про нормативно-грошову оцінку земельної ділянки |
| | видача довідки з державної статистичної звітності про наявність земель та розподіл їх за власниками земель, землекористувачами, угіддями |
| | видача рішення про передачу у власність, надання у постійне користування та надання в оренду земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності |
| | внесення до державного земельного кадастру відомостей (змін до них) про земельну ділянку |
| | державна реєстрація земельної ділянки з видачею витягу з державного земельного кадастру |

Джерело: систематизовано автором за даними [43].

Державна фіскальна служба України

Питання державної політики з питань оподаткування та митної справи, а також боротьби з правопорушеннями у цій сфері вирішуються Державною фіскальною службою України (ДФС). Від плідної діяльності даного центрального органу виконавчої влади як контролюючого суб'єкта залежить поповнення Державного бюджету, від якого залежить соціально-економічний

рівень розвитку держави [6]. Окрім суто контролюючих функцій ДФС надає низку адміністративних послуг, котрі сприяють розвитку підприємництва та видають довідкову інформацію (табл. 2.13).

Таблиця 2.13

Основні адміністративні послуги, котрі надаються Державною фіскальною службою України

| | |
|-----------------------------------|--|
| Державна фіскальна служба України | видача довідки про відсутність заборгованості з платежів до бюджету, що контролюються органами державної фіскальної служби |
| | видача ліцензії на право оптової / роздрібної торгівлі алкогольними напоями |
| | видача ліцензії на право оптової / роздрібної торгівлі тютюновими виробами |
| | включення до державного реєстру реєстраторів розрахункових операцій моделей реєстраторів розрахункових операцій |
| | включення неприбуткового підприємства (установи, організації) до реєстру неприбуткових установ та організацій |
| | декларація про майновий стан і доходи |
| | реєстрація платника єдиного податку та надання витягу з реєстру платників єдиного податку |
| | реєстрація книг обліку розрахункових операцій |

Джерело: систематизовано автором за даними [43]

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг

Ринки фінансових послуг регулюються таким державним колегіальним органом, як Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (Нацкомфінпослуг). На неї покладено завдання регулювання ринку цінних паперів, формування стратегії їх розвитку,

захисту прав споживачів та нагляду у цій сфері. Послуги цього органу корисні для юридичних осіб, котрі задіяні у фінансовій діяльності (кредитні спілки, ломбарди тощо) (табл. 2.14).

Таблиця 2.14

Основні адміністративні послуги, котрі надаються Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг

| | |
|--|--|
| Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг | видача ліцензії на здійснення діяльності кредитної установи з надання фінансових кредитів |
| | видача ліцензії на здійснення обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів |

Джерело: систематизовано автором за даними [43].

Національна поліція України

Не останнє місце у забезпеченні прав та свобод людини в Україні відіграє Національна поліція, котра є центральним органом влади, що створено для збереження соціальної безпеки та спокою. Поряд з основним спрямуванням – протидія злочинності – варто відмітити завдання із надання послуг з допомоги особам, котрі її потребують [145]. Хоча поліція, в першу чергу це правоохоронний орган, однак велике значення також має її діяльність з надання окремих адміністративних послуг, котрі користуються попитом серед громадян та представників бізнесу. За їх допомогою створюються умови для збереження балансу між правами одних осіб та безпекою інших (табл. 2.15).

Якщо питання щодо дозволів на зброю торкається незначної кількості осіб, то безпека дорожнього руху важлива для більшості населення, відповідно, від швидкості та якості надання Національною поліцією послуг у цій сфері опосередковано залежить суспільний спокій.

Таблиця 2.15

Основні адміністративні послуги, котрі надаються Національною поліцією
України

| | |
|--------------------------------|---|
| Національна поліція України | видача дозволу на зберігання, носіння та перевезення мисливської, холодної, пневматичної зброї, інших предметів, на які поширюється дозвільна система |
| | видача дозволів на придбання / перевезення вибухових матеріалів |
| | видача дозволу на участь у дорожньому русі транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні |
| | погодження маршрутів руху транспортних засобів під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів |

Джерело: систематизовано автором за даними [43].

Органи місцевого самоврядування

В системі суб'єктів надання адміністративних послуг значне місце займають органи місцевого самоврядування. Саме вони знаходяться на низовому рівні у безпосередній близькості до громадян. У зв'язку з проголошеним курсом на реформування територіальної організації влади та укріпленням інститутів демократії в Україні у функціонуванні механізму надання адміністративних послуг підвищується роль цих органів. Це відбувається оскільки для споживачів послуг існує можливість залучатись до прийняття та реалізації управлінських рішень, а головне – фіксується значне процедурне прискорення. Тим самим підвищується якість надання адміністративних послуг, покращується імідж органів публічного управління та посилюється взаємодія у площині «влада – громада».

Для прикладу можна викласти витяг з переліку послуг, котрі надаються Миколаївською міською радою (табл. 2.16).

Таблиця 2.16

Основні адміністративні послуги, котрі надаються Миколаївською міською радою

| | |
|---|---|
| Миколаївська міська рада | Укладення договору оренди майна комунальної власності |
| | Приватизація майна комунальної власності (квартири, будинку, гуртожитку) |
| | Видача дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або зміни цільового призначення земельної ділянки |
| | Видача дозволу на проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки |
| Виконавчий комітет Миколаївської міської ради | Надання адрес земельним ділянкам |
| | Видача дозволу на розміщення зовнішньої реклами |
| | Укладання договору на перевезення пасажирів на міських автобусних і тролейбусних маршрутах загального користування |
| | Затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту |
| | Взяття на облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов |
| | Видача дозволу на зміну статусу гуртожитків |
| Управління містобудування та архітектури Миколаївської міської ради | Видача будівельного паспорта забудови земельної ділянки |
| | Видача вихідних даних на забудову земельної ділянки |
| | Видача дозволу на переведення житлового приміщення в нежитлове (або навпаки) |
| | Погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або зміни цільового призначення земельної ділянки |

Продовження табл. 2.16

| | |
|---|--|
| | Погодження містобудівних та архітектурних проектних рішень об'єктів, розташованих в історичній частині міста, історичних ареалах, на магістралях та площах загальноміського значення |
| Відділ обліку та розподілу житла Миколаївської міської ради | Видача ордера на житлове приміщення |
| | Видача ордера на житлове приміщення у гуртожитку |
| | Видача (подовження дії) охоронного свідоцтва |
| Управління транспортного комплексу, зв'язку та телекомунікацій Миколаївської міської ради | Видача дозволів на тимчасове припинення руху |
| | Погодження маршрутів перевезення небезпечних, надгабаритних і великовагових вантажів |
| Відділ громадських зв'язків Миколаївської міської ради | Видача дозволу на створення та реєстрацію органу самоорганізації населення |
| | Реєстрація (перереєстрація) громадського формування з охорони громадського порядку |
| Управління у справах фізичної культури і спорту Миколаївської міської ради | Погодження проведення масових спортивних заходів |

Джерело: систематизовано автором за даними [82].

Цей перелік далеко не повний, та повинен максимально охопити потреби фізичних та юридичних осіб в адміністративних послугах на місцевому рівні. Якщо раніше дослідниками фіксувалася низка проблем у цій сфері (нестаток інформації відносно послуг, необхідної документації, бланків [8], довгі черги, нечіткість пояснень щодо процедур, потреба звертатись додатково ще до інших інституцій [76]), то зараз вже можна говорити про поступове їх подолання.

Якщо розглядати веб-сторінку Миколаївської міської ради [82], можна констатувати той факт, що інформація відносно адміністративних послуг

подається у доступній формі та у достатньому обсязі, у наявності є бланки для скачування та заповнення в зручних для споживача умовах, а наявність електронних черг допомагає вирішити проблему реальних черг у приміщеннях органу влади. Статистичні данні дозволяють говорити про поступове зростання кількості наданих послуг, відповідно з часом зростає обізнаність споживачів та задоволення їх потреб. Окремо варто відмітити про реєстрацію місця проживання та видачу довідок про цей факт. Так, протягом 2016 р. у Центрі надання адміністративних послуг Миколаївської міської ради реєстрацій / зняття реєстрації місця проживання та видачі відповідних довідок було близько 29 300, а вже протягом 9 місяців 2017 р. ця цифра сягнула відмітки 40 500. Не менш важливою є сума надходжень до місцевого бюджету від надання цих послуг – близько 400 тис. грн., що складає більше 30% усіх надходжень від надання адміністративних послуг.

Тож можна з впевненістю говорити про доцільність прийняття Постанови КМУ № 207 від 02.03.2016 р. «Правила реєстрації місця проживання» [134]. Цей документ дозволив налагодити процес отримання послуги у руслі загальноновизнаних тенденцій в напрямку реформування територіальної організації влади, децентралізації послуг, прискорення процедур та їх максимального спрощення для споживачів.

Нотаріат

Серед суб'єктів надання адміністративних послуг варто розглядати й нотаріусів. Особливо варті уваги приватні нотаріуси, котрі не є представниками органів публічного управління, однак на них державою покладається виконання нотаріальних дій. При цьому у Законі України «Про нотаріат» № 3425-ХІІ 02.09.1993 р. [146] зазначається, що документи, котрі оформлені приватним нотаріусом, мають таку ж юридичну силу, як й оформлені державним нотаріусом. Як зауважує доктор юридичних наук, академік Академії нотаріату України О. Нелін, нотаріус має специфічний статус: він виконує нотаріальні дії, за котрі повинна нести відповідальність держава; поєднує у собі подвійну природу, котра відображається у виконанні

функцій держави та незалежній консультативній діяльності [94]. Серед адміністративних послуг, котрі надаються державними та приватними нотаріусами можна відмітити наступні (табл. 2.17).

Табл. 2.17

Адміністративні послуги котрі надає нотаріус

| | |
|-----------------------------------|---|
| Нотаріус (у тому числі приватний) | Видача свідоцтва про право на спадщину |
| | Видача свідоцтва про право власності на частку в спільному майні подружжя в разі смерті одного з подружжя |
| | Видача свідоцтва про придбання майна з прилюдних торгів (аукціонів) |
| | Реєстрація права власності на нерухоме майно |
| | Реєстрація іншого речового права на нерухоме майно |
| | Реєстрація обтяження речового права на нерухоме майно |
| | Скасування реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень |

Джерело: систематизовано автором за даними [113; 146].

В організації діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг наведені списки далеко не вичерпні. Їх велика кількість призводить до того, що споживачам складно орієнтуватися в них, навіть за наявності інформації на відповідних сайтах, не усі мають можливість з нею ознайомитись. З метою оптимізації системи надання адміністративних послуг та проведення реформування територіальної організації влади при місцевих органах влади утворюються центри надання адміністративних послуг (ЦНАП). В цих інституціях, котрі діють за принципом єдиного вікна, з метою прискорення процедур та задоволення потреб споживачів організуються електронні черги. Однак проблема досі ще повністю не вирішена.

Створення спеціальних інституцій – центрів надання адміністративних послуг – є результатом впровадження в життя принципів реформування

територіальної організації влади та, зокрема, децентралізації послуг. Згідно Закону України «Про адміністративні послуги» визначені послуги надаються або безпосередньо суб'єктом надання, або через ЦНАП (ст. 9), котрий має організувати процес надання послуг, забезпечувати швидкість та зручність для суб'єкта звернення (ст. 10) [110]. Центр надання адміністративних послуг представляє собою окремий орган або структурний підрозділ органу влади на місцевому рівні (можливий варіант – сектор, відділ або департамент, як, наприклад, при Миколаївській міській раді [82]). Фактично це структура, яка виступає у ролі посередника між суб'єктами звернення та суб'єктами надання адміністративних послуг. Посередництво відбувається шляхом діяльності адміністратора – відповідну посадову особу ЦНАП – з прийняття споживача та подальшої взаємодії з суб'єктами надання послуг. З метою оптимізації механізму надання адміністративних послуг та запобігання дублюванням законодавець забороняє органам влади приймати заяви щодо послуг, котрі є у переліку послуг ЦНАП (частина 8 статті 12) [110].

Безпосередньо організацію надання послуг регламентує «Вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги», затверджені Постановою КМУ № 44 від 30.01.2013 р. [118]. Згідно неї даний процес складається з трьох етапів: реєстрація звернення; опрацювання звернення; видача результату.

Аналіз діючої схеми дозволяє зробити низку висновків щодо організації діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг. На основі цього можна запропонувати алгоритм організації діяльності суб'єктів надання послуг, що передбачає два етапи. Перший етап: 1) отримання звернення від споживача у зручний для нього спосіб (особисто або через мережу Інтернет); 2) технічне опрацювання звернення; 3) обробка інформації безпосередньо фахівцями; 4) видача результату у вигляді відповідного документа. Другий етап передбачає надання споживачу відповіді та всього обсягу необхідної інформації через портал послуг на основі його ідентифікації за допомогою Bank-ID, Mobile-ID тощо (рис. 2.2).



Рис. 2.2 Алгоритм організації діяльності суб'єктів надання послуг

Загалом можна констатувати той факт, що наразі у сфері надання адміністративних послуг прослідковується тенденція наближення до споживачів, спрощення організації цього процесу, однак, на нашу думку, одна з найбільших проблем досі не вирішується. Кількість адміністративних послуг, котрі надаються органами публічного управління та іншими суб'єктами, говорить про великий рівень забюрократизованості держави. Бажаним для оптимізації механізму надання адміністративних послуг є не тільки створення сприятливих умов та налагодження взаємодії між усіма учасниками процесу, а й елементарне зменшення на законодавчому рівні приводів до того, щоб фізичні та юридичні особи ставали перед необхідністю звертатись за отриманням адміністративних послуг.

2.3. Оцінка ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг

Ефективне надання доступних та зручних адміністративних послуг є вкрай важливим для споживачів. Так, за результатами дослідження Фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва та Київського міжнародного інституту соціології, яке було виконане на замовлення Центру політико-правових реформ (2015 р.), 48 % громадян України переважно або повністю незадоволені якістю послуг, що надаються місцевою владою [99]. Однією з першорядних проблем респонденти визначили відсутність належної

інформації, складність процедур надання послуг, чималі черги тощо. Відчувається наявність перед місцевим органам влади значної проблеми, що виражається у нестачі прозорих та чітко визначених механізмів налаштування зворотного зв'язку з громадянами.

В законі «Про адміністративні послуги» фактично передбачено тільки два варіанти контрольної діяльності. Перше – зобов'язання суб'єктів надання адміністративних послуг забезпечити облаштування скриньки для висловлення споживачами зауважень стосовно ефективності надання адміністративних послуг. Результатом має стати проведення щорічного аналізу отриманих зауважень та вжиття відповідних заходів (ст. 6). Друге – одним з головних завдань адміністратора ЦНАП є контроль за дотриманням термінів розгляду справ суб'єктами надання адміністративних послуг (ст. 13) [110]. Проте останнє положення може створити потенційний конфлікт інтересів у разі якщо виконавець надає послуги особисто. У такому випадку адміністратор повинен буде як надати послугу, так і самостійно перевірити цю діяльність.

Як відмічає начальник центру з підвищення кваліфікації кадрів ЛРІДУ НАДУ П. Шевчук, сьогодні у функціонуванні органів публічного управління є в наявності такі концептуальні підходи до організації надання адміністративних послуг (рис. 2.3).

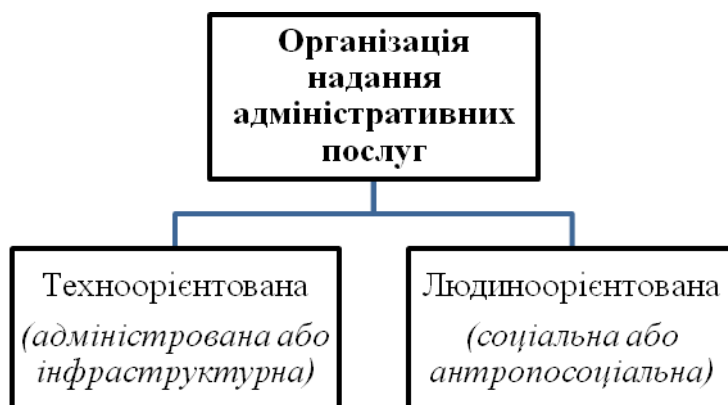


Рис. 2.3 Концептуальні підходи до організації надання адміністративних послуг [177].

Перший підхід можна кваліфікувати як управлінський та інфраструктурний, другий – соціальний та орієнтований на безпосереднє задоволення потреб громадян. Звісно, обидві підходи мають орієнтуватись на задоволення потреб споживачів адміністративних послуг, однак, фіксується певна різниця між засобами досягнення поставленої мети та критеріями оцінювання наслідків функціонування суб'єктів надання адміністративних послуг. Якщо техноорієнтований підхід ґрунтується на розбудові великої інфраструктури із забезпечення прав та свобод громадян, то людиноорієнтований підхід має спрямовуватись перш за все безпосередньо на забезпечення цих прав та свобод. Кожен підхід характеризується окремими показниками для визначення результативності функціонування органів публічного управління, а також прийомів налаштування зворотного зв'язку, котрий дає змогу оцінити рівень досягнення поставленої перед ними мети.

Характерною особливістю техноорієнтованого підходу автор визначає висунання на перший план розбудованої інфраструктури, котра теоретично має забезпечити задоволення потреб споживачів послуг, а фактично є лише засобом для задоволення потреб споживачів. При цьому зворотний зв'язок фіксується через збирання статистичної інформації суто технічного характеру: кількість відкритих центрів надання адміністративних послуг; кількість задіяних у зазначеному процесі виконавців; кількість опрацьованих запитів та виданих документів. До того ж рівень досягнення поставленої мети, а також доцільність виконання тих чи інших дій оцінюють самі представники органів публічної влади, а споживачі послуг усуваються від цього. Відповідно, втрачається об'єктивність оцінювання ефективності надання послуг. Говорячи про характерні особливості людиноорієнтованого підходу, варто відмітити, що він полярно протилежний попередньому. Оцінювання результативності механізму надання адміністративних послуг при цьому орієнтовано на підсумковий результат, котрим в ідеалі має бути задоволення потреб споживачів послуг. При цьому зворотний зв'язок

базується на соціальній інформації, котра оцінюється безпосередніми фізичними та юридичними особами, які отримали необхідні послуги. За такого підходу критеріями оцінювання виступає рівень задоволення споживачів відповідними послугами, суспільна захищеність, впевненість у повторюваності позитивного результату [177]. На нашу думку, у сучасну практику варто впроваджувати саме людиноорієнтований підхід, оскільки він більш відповідає базовим демократичним принципам. Однак, при цьому не варто зменшувати оцінювання самими виконавцями, вони на відміну від споживачів у більшій ступені є спеціалістами, знаються на тонкощах процесу. Головне, щоб у своїй діяльності та оцінюванні якості виконавці враховували думку споживачів.

Надання адміністративних послуг має реалізовуватись відповідно до визначених стандартів, котрі визначаються у нормативно-правовій базі. Слід погодитись із думкою кандидату наук з державного управління, заступника міського голови міста Северодонецьк О. Ольшанського, що зазначені стандарти структуровані типово:

1. Загальні положення.
2. Перелік одержувачів послуги.
3. Перелік необхідних документів.
4. Опис етапів надання послуги.
5. Вимоги до строків.
6. Підстави для відмови.
7. Опис очікуваного результату.
8. Інформація про платність / безоплатність.
9. Вимоги до виконавців.
10. Вимоги до місця надання.
11. Режим роботи.
12. Вимоги до інформаційного забезпечення [96].

Для визначення критеріїв оцінювання ефективності наданих послуг слід звернутись до Концепції розвитку системи надання адміністративних

послуг органами виконавчої влади. Окремим пунктом у ній визначаються саме критерії для оцінювання, котрі мають сприяти підвищенню якості наданих послуг (рис. 2.4).

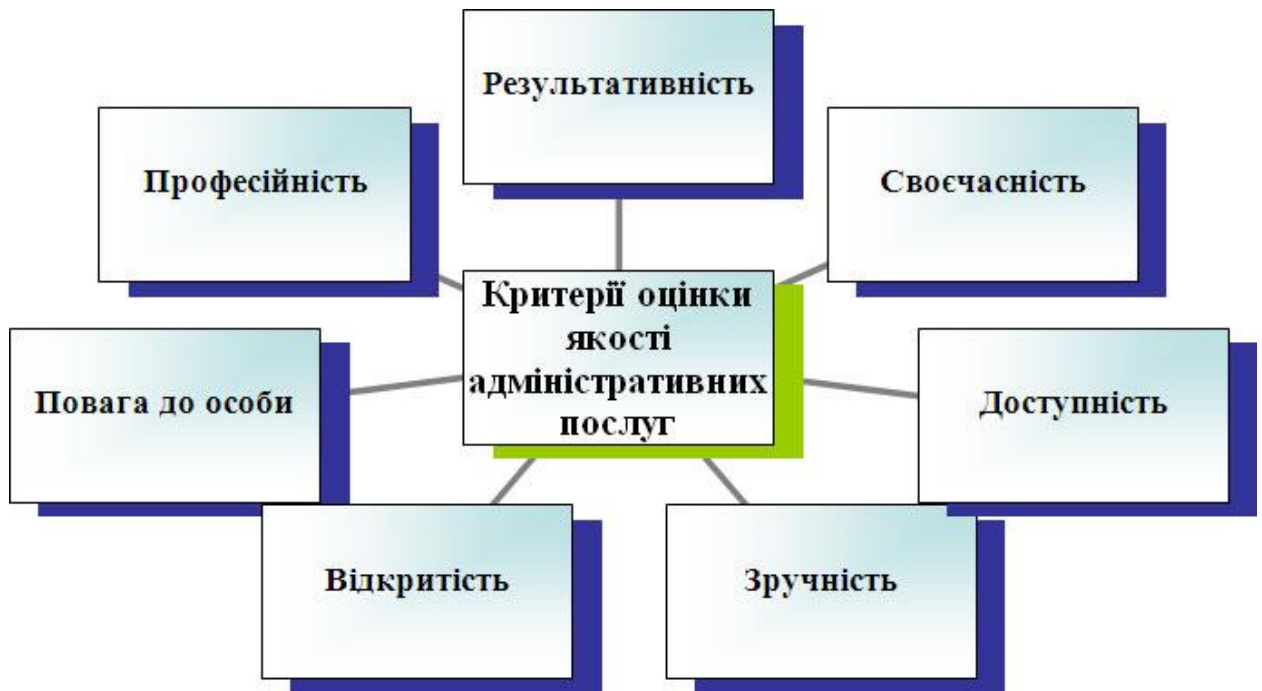


Рис. 2.4 Критерії оцінювання якості надання адміністративних послуг [143].

Визначені критерії передбачають наступне:

- територіальна наближеність суб'єкта надання послуг до споживача;
- зручне транспортне сполучення та наявність вказівних знаків;
- зручне отримання необхідних бланків у тому числі на веб-сторінці суб'єкта надання послуг;
- можливість електронного доступу до адміністративної послуги;
- організація за принципом «єдиного вікна»;
- встановлення зручного для споживачів графіку роботи;
- спрощення системи оплати;
- виставлення у відкритому доступі всієї необхідної інформації відносно процедури надання послуг;
- забезпечення кваліфікованих консультацій;
- створення у приміщеннях умов, зручних для споживачів;
- дотримання виконавцями етичних норм [60].

На нашу думку, перелік критеріїв варто дещо скоротити, оскільки професійність та повага до особи відносяться до особистих якостей виконавця. До того ж не завжди вони можуть бути об'єктивно оцінені, адже оцінку може робити споживач, котрий не завжди є неупередженим споглядачем. У свою чергу відкритість характеризує не конкретну послугу, а систему загалом. Відповідно, серед критеріїв оцінювання якості надання адміністративних послуг виділити наступні:

- доступність;
- зручність;
- своєчасність;
- результативність.

О. Ольшанський до цих критеріїв також додає ще один, котрий є не менш важливим – мінімальна вартість послуг. Автор зазначає, що споживач не має переплачувати, оскільки ціна не повинна бути більшою аніж дійсно витрачається на усі процесуальні дії, пов'язані із наданням послуги. Окрім того, відмічається, що вартість послуг повинна бути універсальною незалежно від місця надання.

Можна констатувати, що дотримання усіх пунктів є запорукою ефективності роботи суб'єктів надання адміністративних послуг, забезпечення прав та свобод споживачів та задоволення їх потреб.

Під час оцінювання ефективності надання адміністративних послуг варто проводити аналіз наступного:

- визначення базових параметрів доступності, ступені організації та рівня комфортності процесу отримання адміністративних послуг для споживача;
- питання, котрі постають перед споживачем під час одержання послуг;
- оцінка ступеня задоволеності споживачів усіма отриманими результатами;

- фінансові витрати споживача до отримання підсумкового результату з урахування можливих додаткових витрат (вироблення копій, роздрукування бланків тощо);

- різниця між нормативно встановленими витратами часу та реальними витратами, визначення ступені розбіжності, у разі наявності [162].

Для проведення всебічного аналізу функціонування механізму надання адміністративних послуг доцільним вбачається також використання класифікації факторів впливу, що запропоновані колективом авторів з Науково-дослідного економічного інституту Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (рис. 2.5).

| | | | |
|--|---|--|---|
| <p><i>Внутрішні об'єктивні фактори</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> - матеріально-технічне забезпечення діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг; | <ul style="list-style-type: none"> - функціонування за принципом «єдиного вікна»; - рівень організації надання послуг; | <p><i>Внутрішні суб'єктивні фактори</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> - якість адміністративного менеджменту; - кваліфікація безпосередніх виконавців; - інформаційно-технологічне забезпечення суб'єктів надання адміністративних послуг; - можливість використання зовнішньої допомоги. | | <ul style="list-style-type: none"> - облаштування ЦНАП довідковими стендами; - задоволеність споживачів; - рівень поінформованості споживачів; - система контролю якості; - оперативність розгляду скарг; - рівень корупції. | |
| | <ul style="list-style-type: none"> - стан соціально-економічного і розвитку країни; - методологічне та нормативне забезпечення системи надання адміністративних послуг; - стан реформування системи органів публічного управління; - територіальне розміщення суб'єкта надання адміністративних послуг; | <ul style="list-style-type: none"> - доходи, платоспроможність населення як фактор, що впливає на кількість звернень за адміністративними послугами; - вік, стать, соціальний стан заявників послуг. | |
| <p><i>Зовнішні об'єктивні фактори</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> - створення сприятливого бізнес-клімату. | | <p><i>Зовнішні суб'єктивні фактори</i></p> |

Рис. 2.5 Фактори впливу на якість надання адміністративних послуг в Україні [153].

З цього переліку факторів можна зробити висновок, що на першому місці знаходяться організаційно-правові проблеми, від оптимального вирішення яких залежать принципові положення функціонування механізму надання адміністративних послуг споживачам. На другому місці стоїть фінансове забезпечення, котре напряду впливає на усі стадії процесу надання адміністративних послуг. Звісно, що у такому складному питанні, як визначення якості чільне місце займають не тільки формальні та кількісні показники, а й суто раціональні – людський фактор, суспільні настрої, рівень знань, професійна підготовка тощо.

Провідні наукові співробітники Науково-дослідного економічного інституту А. Слівак, А. Дешко у свою чергу пропонують такі заходи для проведення моніторингу надання адміністративних послуг:

- по-перше, має проводитись соціологічне опитування серед споживачів відносно отриманих адміністративних послуг;
- по-друге, організація інтерв'ю серед виконавців, котрі безпосередньо приймають участь у процесі надання послуг;
- по-третє, має проводитись розгляд документів, котрі продукуються під час надання послуг;
- по-четверте, проведення аналізу інструкцій, відповідно до яких виконавці реалізують свої повноваження з надання послуг;
- по-п'яте, проведення аналізу ресурсного забезпечення суб'єкта надання адміністративних послуг;
- по-шосте, проведення перевірки норм взаємодії між інституціями, котрі задіяні у процесі надання адміністративних послуг [162].

Як бачимо, запропоновані заходи здебільшого відносяться до аналізу діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг тими самими суб'єктами, що, як вже говорилось, може призвести до більш формального підходу з акцентування уваги на кількісні показники. Якщо ж говорити про якісні показники щодо визначення ефективності діючого механізму надання адміністративних послуг, то варто звернути увагу на іншу точку зору – думку

споживачів. Адже, сам факт існування адміністративних послуг обумовлений наявністю потреби у певних послугах серед споживачів.

Не менш важливим для оцінки ефективності механізму надання адміністративних послуг має громадський моніторинг. На сьогодні, є зрозумілим той факт, що без активної участі громадян вдосконалення системи надання адміністративних послуг неможливе. Органи місцевого самоврядування, як такі, що знаходяться ближче до громадян та за теперішніх тенденцій наділяються все більшими повноваженнями, постають перед проблемою кардинальної зміни існуючої практики надання адміністративних послуг, котрі стосуються не лише ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг, прозорості та доступності, зручності умов, а й нового бачення відносин між органом місцевого самоврядування та громадянином, в якому домінують сучасні комунікаційні технології, а в центрі цих комунікацій мають знаходитись інтереси суспільства.

Відповідно до цієї постанови громадська участь у прийнятті управлінських рішень може реалізовуватись через такі колегіальні консультативно-дорадчі органи, як громадські ради при органах публічного управління. Також громадська участь в оцінюванні ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг може реалізовуватись через проведення громадської експертизи.

Система моніторингу та оцінки ефективності надання послуг, звісно за умов їх успішного впровадження, має усі шанси стати базою для систематичного вдосконалення механізму надання адміністративних послуг. Результати громадського оцінювання повинні сприяти забезпеченню більшої прозорості адміністративних послуг, ефективними відповідного механізму та забезпечення їх доступності для громадян. Завдяки оцінюванню може забезпечуватись ухвалення більш ефективних рішень.

Провідною метою громадського оцінювання можна визнати покращення механізму надання адміністративних послуг, а згодом –

підвищення рівня життя. Відповідно громадський моніторинг повинен проводитись з метою:

- мінімізації зловживань з боку представників влади;
- проведення аналізу громадської думки відносно існуючих проблем в організації надання адміністративних послуг;
- проведення об'єктивного дослідження діяльності органів публічного управління, що в подальшому мінімізує загрозу суб'єктивного підходу;
- наближення суб'єктів надання послуг до визнання громадських потреб (рис. 2.6).



Рис. 2.6 Мета проведення громадського моніторингу надання адміністративних послуг

Підсумки громадського моніторингу є підґрунтям для корегування діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг, у стратегічному плануванні, а також подальшому визначенні перспективних напрямів.

Відповідно, отримані результати повинні завжди виставляються на розгляд перед широким загалом або перед зацікавленими споживачами [31]. Залучення громадськості до виконання оцінювання організації надання адміністративних послуг повинне призвести до певних позитивних результатів:

- посилення захисту прав та свобод людини населення;
- підвищення якості надання адміністративних послуг;
- збільшення ефективності у діях суб'єктів надання адміністративних послуг;
- мінімізація рівня корупції;
- посилення довіри до органів публічного управління;
- покращення взаємин органів влади та громади;
- формування позитивної громадської думки відносно діяльності органів влади [100].

Можна зробити висновок, що наразі діюча практика оцінювання ефективності надання адміністративних послуг в Україні досі потребує оптимізації в існуючих реаліях та підвищення якості у функціонуванні органів публічного управління. Беручи до уваги той факт, що адміністративні послуги за будь яких обставин мають надаватись якісно, слід говорити про потребу у забезпеченні відповідних умов для їх надання:

1) вдосконалення нормативно-правових основ діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг, які мають вплинути на приведення у залежність відповідальності надавача послуг від рівня задоволення споживачів, ступені досягнення очікуваних результатів;

2) введення в практику функціонування суб'єктів надання адміністративних послуг системи управління якістю, котра має забезпечити оптимізувати механізм надання послуг та створити умови для підвищення рівня задоволення потреб споживачів;

3) проведення комплексу заходів із підвищення кваліфікації виконавців, котрі безпосередньо задіяні у процесі надання послуг;

4) запровадження участі громадськості у оцінці ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг, створення умов для проведення громадського контролю за якістю надання адміністративних послуг;

5) розвиток міжінститутського співробітництва на місцевому рівні, налагодження взаємодії між різними суб'єктами (юридичні особи, фізичні особи, представники підприємницької сфери та неурядових організацій, громадян, котрі активно налаштовані на плідну співпраці з органами публічного управління відносно якості надання адміністративних послуг.

б) запровадження ідеології людиноцентризму у практику виконання повноважень з надання адміністративних послуг з метою їх наближення до споживачів.

Висновки до розділу 2

1. В державі вироблено достатню нормативно-правову базу із забезпечення системи надання адміністративних послуг, однак у перспективі потрібні наукові дослідження відносно оптимізації нормативних актів для підвищення ефективності процесу надання адміністративних послуг, розбудови організаційного забезпечення механізму надання послуг на більш високому якісному рівні з урахуванням тенденцій адміністративно-територіального реформування та реалізації заявленого владою курсу на децентралізацію послуг, створення об'єднаних територіальних громад. Очікуваною має бути систематизація адміністративних послуг, котрі надаються на місцевому рівні, а також їх перегляд з метою зменшення кількості необхідних послуг. Це повинно спростити роботу суб'єктів надання послуг, полегшити діяльність споживачів послуг, зменшити витрати з бюджетів та покращити імідж органів публічного управління.

2. Можна констатувати той факт, що наразі у сфері надання адміністративних послуг прослідковується тенденція наближення до

споживачів, спрощення організації цього процесу, однак, на нашу думку, одна з найбільших проблем досі не вирішується. Кількість адміністративних послуг, котрі надаються органами публічного управління та іншими суб'єктами, говорить про великий рівень забюрократизованості держави. Бажаним для оптимізації механізму надання адміністративних послуг є не тільки створення сприятливих умов та налагодження взаємодії між усіма учасниками процесу, а й елементарне зменшення на законодавчому рівні приводів до того, щоб фізичні та юридичні особи ставали перед необхідністю звертатись за отриманням адміністративних послуг. Разом тим варто запропонувати процедурний розподіл в організації діяльності суб'єктів надання послуг на основі використання технічної обробки запитів та широкого залучення мережі Інтернет для комунікацій із споживачем послуг.

3. Діюча практика оцінювання ефективності надання адміністративних послуг в Україні досі потребує оптимізації в існуючих реаліях та підвищення якості у функціонуванні органів публічного управління. Беручи до уваги той факт, що адміністративні послуги за будь яких обставин мають надаватись якісно, слід говорити про потребу у забезпеченні відповідних умов для їх надання:

1) вдосконалення нормативно-правових основ діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг, які мають вплинути на приведення у залежність відповідальності надавача послуг від рівня задоволення споживачів, ступені досягнення очікуваних результатів;

2) введення в практику функціонування суб'єктів надання адміністративних послуг системи управління якістю, котра має забезпечити оптимізувати механізм надання послуг та створити умови для підвищення рівня задоволення потреб споживачів;

3) проведення комплексу заходів із підвищення кваліфікації виконавців, котрі безпосередньо задіяні у процесі надання послуг;

4) запровадження участі громадськості у оцінці ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг, створення умов

для проведення громадського контролю за якістю надання адміністративних послуг;

5) розвиток міжінститутського співробітництва на місцевому рівні, налагодження взаємодії між різними суб'єктами (юридичні особи, фізичні особи, представники підприємницької сфери та неурядових організацій, громадян, котрі активно налаштовані на плідну співпраці з органами публічного управління відносно якості надання адміністративних послуг.

б) запровадження ідеології людиноцентризму у практику виконання повноважень з надання адміністративних послуг з метою їх наближення до споживачів.

За цих умов оцінювання ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг в Україні має бути двовекторним: з одного боку, проводиться з боку системи органів публічного управління, з іншого – питання якості надання адміністративних послуг має входити до сфери громадських інтересів.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1. Зарубіжний досвід формування механізму надання адміністративних послуг та перспективи його впровадження в Україні

Обравши курс на зближення з ЄС Україна поклала на себе обов'язки розвитку сучасної демократичної держави з усталеним громадянським суспільством та відповідальністю влади перед суспільством. В країнах Європейського Союзу прозорість, відкритість та підзвітність визнані як обов'язкові елементи функціонування органів публічного управління. Саме у розвинених країнах Європи було закладено базу концепції «сервісної держави», одним з елементів якої є відношення представників влади до споживачів адміністративних послуг не як до звичайного заявника, а як клієнта, котрий має гіпотетичний вплив на імідж та ділову репутацію службовця, а відповідно й на просування по службі та матеріальному становищі. Оцінка ефективності роботи органів публічного управління відбувається за принципом: якщо задоволений клієнт, то управління відбувається ефективно, а службовці виконують свої обов'язки в повному обсязі.

Ще у 1980-ті роки в європейських країнах бере свій початок курс на підвищення якості роботи органів влади. При цьому, одним з визначальних критеріїв якості надання адміністративних послуг став рівень задоволення споживача й громадська думка. В результаті багатьма розвиненими країнами в 1990-х роках було запроваджено систему управління якістю надання послуг органами влади. Відповідно, наступним критерієм якості наданих послуг стали вподобання споживачів. Наразі основним спрямуванням для

функціонування органів публічного управління є керування відповідно до очікуваних позитивних результатів. Це стало доволі ефективним елементом механізму надання адміністративних послуг у розвинених країнах.

Характерною особливістю спільної політики урядів країн ЄС відносно якості адміністративних послуг є спрямування на підвищення ефективності публічного управління загалом, а також налагодження взаємозв'язків з населенням, захисту споживачів послуг, їх поінформованості. Як свідчить практика розвинених країн, систематичний моніторинг якості надання адміністративних послуг дає можливість сформулювати потреби споживачів та згодом покращити доступ до послуг. Більш за все проблема рівня задоволеності споживачів адміністративних послуг прослідковується на місцевому рівні [29].

Потрібно відзначити, що у країнах ЄС категорія «адміністративна послуга» не використовується окремо, як в Україні. Тут у широкому вжитку категорія «публічні послуги», тобто всі послуги, за надання котрих несуть відповідальність органи публічного управління та які надаються публічним сектором. До них можуть бути віднесені такі послуги, як освітні, соціальні, побутові, комунальні. При цьому категорія «послуги» наголошує увагу на реалізації владними структурами своїх обов'язків перед громадянами. Вони мають створювати умови для юридичного забезпечення відповідної реалізації громадянами власних прав та законних інтересів [13].

Протягом останнього часу починаючи ще з 90-х років ХХ століття чимало розвинених держав проводять поступову розбудову системи публічного управління, що б мала можливість наблизитись до громадян, забезпечити їх права та інтереси. Одним з основних напрямів діяльності у цій сфері можна визначити запровадження у широкий вжиток електронного врядування. Саме воно дало змогу забезпечити отримання адміністративних послуг громадянами швидко й без перешкод, а також створило умови для функціонування громадського контролю за процесом надання адміністративних послуг. Наразі Україною взято курс на створення такої

системи публічного управління, котра б забезпечила якісні зміни у функціонуванні механізму надання адміністративних послуг. На процес розбудови такої системи має вплинути позитивний досвід розвинених країн з надання адміністративних послуг. Використання цього досвіду дозволить нашій державі відпрацювати перспективні шляхи вдосконалення власного механізму надання адміністративних послуг. Для вироблення відповідних пропозицій варто звернути увагу на провідний досвід країн, де забезпечення прав громадян з отримання адміністративних послуг зайняло значну частину діяльності органів влади усіх рівнів.

У 2010 році було прийнято Стратегію «Європа 2020», котра стала відповіддю на кризову ситуацію, яка передувала цьому та торкнулася багатьох країн. Вона містила низку ініціатив соціально-економічного характеру, що були орієнтовані на забезпечення соціальної справедливості, стабільного економічного розвитку й підтримки достатнього рівня зайнятості. Загальною метою Стратегії стало спрямування на вдосконалення системи публічного управління в країнах ЄС. Один з елементів реформування була модернізація механізму надання адміністративних послуг. Обов'язковою умовою реалізації Стратегію «Європа 2020» визнали підвищення ефективності системи органів публічного управління, покращення якості надання послуг владними інституціями та поширення відкритості й прозорості. Фактично, вдосконалення механізму надання адміністративних послуг зайняло провідну роль в модернізації публічного сектора. Характерною особливістю організації Європейського союзу є те, що в громадян країн учасниць є право вести бізнес, працювати, проживати, вільно пересуватися в межах співдружності. Відповідно для забезпечення таких можливостей потрібно організувати безперебійну взаємодію між урядами країн. Уніфікація механізму надання адміністративних послуг в європейських країнах передбачає підвищенні ефективності сервісної діяльності органів публічного управління за умов зменшення фінансових та часових витрат. Певною вадою можна назвати те, що до процесу модернізації

включено достатньо велику кількість країн, а це призводить до появи певних складнощів, котрі стають на заваді та призводять до уповільнення процесу [159].

Проблему розбудови механізму надання адміністративних послуг громадянам в країнах ЄС визнано вартою уваги нормативно-правової бази об'єднаної Європи. Зокрема, згадки про принципи надання послуг зустрічаємо в Консолідованій версії Договору про функціонування Європейського Союзу (Частина три, розділ IV, глава 3) [57, с. 70-71], а також в Протоколі № 26 до цього документу [57, с. 308]. На базі цих основоположних документів у країнах ЄС було сформовано відповідне нормативне підґрунтя для створення концепцій діяльності органів публічного управління з надання адміністративних послуг громадянам, стандартів та критеріїв якості.

Задля координації спільної дії усіх країн-учасниць в напрямку забезпечення прав та свобод громадян визначено низку основоположних принципів:

1. Принцип субсидіарності та пропорційності – потребує прийняття управлінських рішень на найближчому до споживачів рівні, для забезпечення найбільшої ефективності; забезпечує фактично вільну діяльність з надання послуг населенню, яка обмежується лише оптимальними для усіх загальними нормами.

2. Принцип орієнтованості на споживачів – передбачається персоналізація послуг, гнучкий та простий спосіб їх надання; розгляд питання в одному місці навіть за умов, коли у наданні послуги задіяні декілька інстанцій; одноразовий збір необхідної інформації.

3. Принцип загальнодоступності – забезпечення рівних умов для всіх юридичних та фізичних осіб країн Співдружності.

4. Принцип безпечності – передбачається гарантувати нерозголошення конфіденційної інформації, котру отримано чиновниками під час виконання своїх посадових обов'язків.

5. Принцип багатомовності – гарантування доступності та широкої взаємодії в багатонаціональному суспільстві, що представлене населенням країн ЄС.

6. Принцип адміністративної простоти – зменшення витрат на процес надання послуг за рахунок спрощення процедурних дій та відповідного зменшення кількості виконавців.

7. Принцип прозорості – забезпечення можливості для споживачів адміністративних послуг отримати повну інформацію стосовно процедури прийняття управлінських рішень.

8. Принцип сталості інформації – забезпечення процесу збереження усієї інформації щодо наданих послуг максимально можливий проміжок часу та за умов підтримки конфіденційності.

9. Принцип відкритості – передбачає бажання усіх учасників взаємовідносин з надання адміністративних послуг до обміну інформацією з метою вирішення проблемних питань, що можуть виникнути під час реалізації законодавства у цій сфері.

10. Принцип обміну досвідом – забезпечує налагодження систематичного обміну досвідом між різними органами публічної влади з метою використання найбільш ефективних норм та методів діяльності щ надання адміністративних послуг.

11. Принцип адаптивності – запровадження органами публічної влади такого механізму надання адміністративних послуг, що буде придатним до застосування у будь-якому соціально-економічному оточенні, незалежно від того, де це відбувається і хто є споживачем послуг.

12. Принцип ефективності та результативності – забезпечення надання адміністративних послуг максимальній кількості споживачів за оптимальний час та з використанням мінімальних коштів [159, с. 26-27].

Впровадження усіх цих принципів в повному об'ємі дає можливість створити умови для задоволення попиту в адміністративних послугах і забезпечення прав та інтересів громадян. Для України ці принципи також є

актуальними й при введенні в дію нормативно-правову базу могли б забезпечити сприятливі умови для вдосконалення існуючого механізму надання адміністративних послуг.

Для аналізу зарубіжного досвіду формування механізму надання адміністративних послуг вважаємо за потрібне розглянути держави, що мають схоже з Україною минуле та вирішували подібні проблеми з реформування територіальної організації влади. Так, Естонія й Латвія перебували у складі Радянського Союзу та, відповідно, мали однаковий з Україною адміністративно територіальній устрій. Ці країни за відносно невеликий термін від часу отримання незалежності спромоглися досягти досить вагомих результатів і вже у 2004 році були прийняті до Європейського Союзу. Згодом вони приєдналися до Єврозони, що можна назвати ще одним індикатором розвиненості їх економіки та стабільності соціально-економічних процесів. Доречно зазначити, що саме досвід цих країн у розбудові електронного врядування є широко визнаним та вартим ретельної уваги.

Також пропонується розглянути Грузію, котра теж була Радянською республікою та до революції у 2004 році перебувала у стадії занепаду. Це супроводжувалося кризовими явищами фактично у всіх сферах суспільно-політичного життя. Цікавим є саме те, що маючи складну історію Грузія всього за декілька років спромоглася перетворитися з корумпованої держави із слабкою економікою на доволі стабільну й демократичну. Там було розбудовано доволі потужні механізми державного управління, в тому числі це стосується й сервісного спрямування держави. Грузинському уряду вдалося оптимізувати роботу органів влади усіх рівнів та підвищити якість послуг населенню.

Польща, на відміну від попередніх країн, не була у самому складі Радянського Союзу, однак перебувала у соціалістичному блоці та перебувала під певним тиском. Саме тут вперше ще наприкінці 1980-х років було заявлено про фундаментальні перетворення та перехід до ринкової

економіки. Так звана «шокова терапія» хоча й мала багато негативних відгуків, однак призвела в кінцевому результаті до формування сучасної європейської держави з цілком сформованим громадянським суспільством. Повсюдне поширення малого бізнесу у Польщі на сьогоднішній день можна назвати одним з результатів саме ефективного функціонування механізму надання адміністративних послуг. Адже рівень корумпованості органів влади там мінімальний, а самі процедури обслуговування максимально спрощені й сприяють самозайнятості населення, що у свою чергу дозволяє говорити про стабільність економіки. Доречно також зазначити, що у Польщі, на відміну від України, спромоглися вдало провести реформування територіальної організації влади й зміцнити позиції місцевого самоврядування.

Прикладом розбудови сучасного механізму надання адміністративних послуг з використанням новітніх технологій можна вважати Естонію. Тут одним з першочергових завдань після отримання незалежності стало подолання радянської спадщини, ліквідація бюрократизму й надмірної кількості документів, що передбачали спілкування споживачів адміністративних послуг з великою кількістю органів публічного управління. Результатом стало впровадження у державі так званого проекту «Електронна Естонія». Для цього слід було переглянути й оптимізувати чисельний перелік послуг, а також створення централізованої бази даних на цій основі. На рівні з цим відбулося введення в дію центрів надання послуг за принципом «єдиного вікна», що дало можливість автоматизувати процес обслуговування фізичних та юридичних осіб. В наслідок цього органами публічного управління було отримано дієвий інструмент обслуговування громадян в електронному вигляді й процедури стали займати значно менше часу. Зараз для громадян Естонії стало звичною справою отримання адміністративних послуг в електронному вигляді, що регламентується відповідною виваженою нормативно-правовою базою. Показовим визначають те, що електронні процедури прирівнюються до стандартних процедур, котрі проходять через особисті контакти й паперовий документообіг.

У створенні сучасної електронної системи в Естонії фундаментальним елементом новацій була електронна ID-карта. Ця карта стала обов'язковим документом для ідентифікації особистості громадянина. В цьому виді документу знаходиться спеціальна мікросхема, на якій розміщено інформацію стосовно його власника, ідентифікатор особистості та власний електронний підпис. Така ID-карта забезпечена високим рівнем захисту, до того ж вона дає можливість громадянину скористатися різноманітними Інтернет-сервісами, котрі значно спрощують сервісне забезпечення. Фактично це заміна звичного для українців паспорта, що забезпечує налагодження взаємин громадянина із органами влади та дозволяє отримати доступ до органів публічного управління та різноманітних публічних послуг. Слід відмітити й залучення до процесу надання адміністративних послуг електронних гаджетів, зокрема, мобільних телефонів, через які дається доступ до послуг за умови підтвердження особистості шляхом введення власного пін-коду [15].

Беззаперечним досягненням естонської системи публічного управління можна вважати, що в державі забезпечується максимальна підтримка ділових започаткувань активної частини населення. Тим самим забезпечується доволі успішний розвиток економіки та високий рівень задоволеності населення. Будь-яка особа, котра бажає зайнятися підприємницькою діяльністю, може обійтись без довготривалої паперової тяганини та зареєструватися дистанційно через комп'ютер. Як відмічає професор Н. Васильєва з Національної академії державного управління при Президентіві України, скориставшись спеціальним Інтернет-сайтом громадянин Естонії може провести реєстрацію фірми всього за 18 хвилин. Саме такий час потрібен щоб нова фірма з'явилася у реєстрі податкової служби, а також інших інституцій. Єдине, що потрібне для проведення реєстрації, це наявність у підприємця ID-картки. До того ж запроваджується практика реєстрації бізнесу через мережу Інтернет громадянами інших країн Європейського союзу. Використання новітніх технологій естонських підприємців сягає

стовідсоткової відмітки, більше шістдесяти відсотків мають власні сторінки у мережі Інтернет, сорок відсотків завдяки мережі отримують та сплачують рахунки. Цифровий підпис дає можливість дистанційно оформити усі потрібні документи під час реєстрації підприємницької діяльності. Також, за допомогою електронних документів декларуються майже усі податки й перевіряється задекларована інформація, за потреби робляться необхідні зміни чи доповнення. Разом з тим, використовуючи мережу Інтернет можна проводити пошук необхідної нерухомості та багато чого іншого [15].

Поряд з використанням новацій для бізнесу, в Естонії приділяється значна увага послугам для пересічних громадян. Серед них дослідниками виділяють наступні:

- Е-поліція – отримання через електронну пошту квитанцій на оплату штрафів за порушення правил дорожнього руху;
- Е-школа – електронний щоденник, який дозволяє налагодити зв'язок шкільної адміністрації з батьками учнів, включає розклад занять, отримані учнями оцінки, а також домашні завдання;
- Е-депозитарій – централізований реєстр усіх акціонерних товариств у країні та цінних паперів;
- Е-пенсія – електронна система обслуговування фізичних осіб з питань отримання пенсій, вибору пенсійних фондів, обмін звітністю тощо;
- ID-білет – сервіс продажу квитків на муніципальний транспорт, відвідування закладів культури тощо [171].

Загалом, аналіз естонського досвіду дозволяє говорити про низку корисних результатів надання адміністративних послуг в електронному вигляді. Сюди можна віднести, перш за все, вільний доступ споживачів до послуг у будь-який час з будь-якого місця, де є доступ до Інтернету. Особливо це є корисним для осіб, котрі за об'єктивних причин не мають можливості особисто відвідати відповідний орган публічного управління за отриманням послуги. Не останнє місце у позитивних результатах електронного врядування займає значна економія фінансів та часу. Збирання

усієї необхідної інформації в одній базі створює умови для зручності сервісної діяльності. Особливо актуальним для України можна назвати безпека електронного документообігу, зведення до мінімуму технічних помилок, створення умов для більшої прозорості та зменшення корупціогенної складової під час надання адміністративних послуг. У свою чергу це дозволяє створити позитивний імідж органів публічного управління та налагодити їх взаємодію із широкою громадськістю. В цілому естонський досвід залучення новітніх технологій у модернізації механізму надання адміністративних послуг потребує більш ретельного аналізу з метою його залучення й адаптації до українських реалій, оскільки беззаперечною є результативність та відносна економічність.

Позбавлення від радянської спадщини та реформування адміністративно-територіального устрою у Латвії розпочалося фактично з отриманням незалежності. Серед основних напрямів для перетворень було проголошено наступне:

- децентралізація влади та її демократизація;
- підвищення якості надання адміністративних послуг, особливо тих, що надаються органами місцевого самоврядування;
- залучення громадськості до владно-управлінської діяльності [89, с. 274].

Усе це мало супроводжуватись розробкою нового законодавства стосовно виборів, повноважень місцевого самоврядування, зміни адміністративно-територіального устрою, зміцнення місцевих бюджетів тощо. На початку 1990-х років перед керівництвом Латвійської Республіки постала проблема браку ресурсів у невеликих громадах та, відповідно, необхідно було проводити їх об'єднання. У результаті було створено оригінальну систему управління, в якій місцеве самоврядування реалізується дуалістично: з одного боку – виконуються самоврядні повноваження, з іншого боку – делеговані державою повноваження мають широке розповсюдження [89, с. 76-77]. Для такої невеликої країни це дійсно реальна

можливість вирішити більшість проблем ресурсного забезпечення малих громад та створити умови для задоволення потреб громадян. У протиположності цьому, Україна має значно більшу територію, тож тут є необхідність чіткого розподілу повноважень між державою та місцевим самоврядуванням, оскільки в іншому випадку існує загроза дублювання та бюрократизації процесу управління.

Організація надання адміністративних послуг у Латвії є схожою на естонську модель. Тут теж владою зроблено ставку на широке залучення новітніх технологій під час обслуговування громадян. Тут розроблено технологію електронного підпису (eParaksts), що є доволі простою та не вимагає якогось особливого обладнання чи програмного забезпечення. eParaksts забезпечує підписання цифрових документів, ідентифікацію особи у взаєминах з органами влади, фінансовими організаціями, а також різними приватними організаціями. Процес підписання займає всього декілька хвилин, передбачає дистанційне спілкування та створює широке коло можливостей для надання адміністративних послуг або ведення бізнесу [105].

Електронний підпис може будь яка особа, що є громадянином Латвійської Республіки та досягла 14-ти річного віку. Для фізичних осіб передбачаються такі використання електронного підпису, які обираються за рівнем зручності:

- на ID-карті, що дозволяє проводити ідентифікацію особи та підписувати документи;
- eParaksts mobile – мобільний додаток, що є аналогом ID-карти, дає можливість проводити ідентифікацію особи у мережі Інтернет та підписувати електронні документи;
- eParakstsLV – мобільний додаток, який дозволяє за допомогою свого мобільного телефону підписувати документи та проводити перевірку вже підписаних документів.

Для юридичних осіб доступні також карти з електронним підписом, а також електронна печатка, що дозволяє завіряти різні документи від імені підприємства [105].

Цікавим є те, що використання eParaksts стало не тільки кроком до спрощення процесу взаємодії між суспільством та владою, а й певним джерелом прибутку для бюджету, оскільки використання електронних підпису чи печатки є платним.

Варто погодитись із вказаною на самому порталі eParaksts тезою, що використання електронного підпису має достатню користь, як то:

- час та гроші – документи з електронним підписом дають можливість зменшити канцелярські витрати та зробити доставку найбільш дешевою, до того ж вивільняє час як звичайних громадян чи представників бізнесу, так і чиновників;
- безпека – завжди можна прослідкувати хто поставив підпис та за допомогою якого носія це було зроблено, відповідно, зменшується ризик підробки документів;
- мобільність – скористатись eParaksts можна будь-де, єдиною умовою є наявність доступу до мережі Інтернет;
- зручне зберігання – архів електронних документів займає набагато менше площі, аніж паперових та потребує менше ресурсів;
- збереження природи – не потрібно використовувати багато дерев на вироблення паперу, а також менше приводів користуватись автотранспортом, що зменшує кількість викидів шкідливих речовин у повітря [105].

Доволі цікавим є грузинський досвід у розбудові сучасного механізму надання адміністративних послуг. Грузія, як і Україна, мала достатньо багату кількість складнощів у функціонуванні органів влади, взаєминах із суспільством, а головне – досить високий рівень корупції. Усе це було результатом радянської спадщини та заважало нормальному розвитку держави й захисту законних прав і свобод громадян. Неоднозначність нормативно закріплених функцій та повноважень чиновників призвела до

утворення численних корупційних схем та посилення тіньового сектору економіки. За таких умов підприємці завдяки хабарам змогли досягти лояльності з боку владних структур, перш за все, податкових органів. Натомість, підприємці, що відмовлялися від сплати хабарів, піддавалися переслідуванням та утискам, що стало на заваді вільної конкурентної боротьби та становленню малого й середнього бізнесу. Не менш складною ситуація була і у пересічних громадян, котрі систематично страждали від поборів з боку представників органів влади [7].

Завдяки проведеним реформам Грузія змогла подолати низку проблем та досягти вагомих результатів у подоланні корупції та розбудові сучасної розвиненої демократичної держави. Визначним можна назвати саме те, що у своїх перетвореннях влада Грузії використовувала досвід таких країн з розвиненим механізмом надання адміністративних послуг, як Естонія, Сінгапур тощо [16].

Відносно надання адміністративних послуг у цій пострадянській країні, ще на початку 2000-х років прослідковувалась складна та заплутана процедура отримання як фізичними, так і юридичними особами. Цьому сприяли брак обладнання й використання архівів старого зразка, через що перед споживачем адміністративної послуги стояло завдання зібрати довідкові документи у різних установах. Через це витрачалось багато часу, а сам процес супроводжувався великими чергами й, відповідно, корупційною діяльністю представників органів влади. При цьому характерною особливістю системи органів влади Грузії був брак комунікацій, через що відбувалося багато помилок, часто робота дублювалася, витрачалось багато часу, а ціна послуги ставала набагато більшою. До того ж існували ризики зловживання владою через відсутність чітко визначеної процедури отримання адміністративних послуг та непоінформованість громадян щодо переліку необхідних документів [7].

Перед владою Грузії постала задача кардинального реформування, котре було проведено завдяки вдалим діям з реорганізації системи органів

влади, оптимізації механізму надання адміністративних послуг, спрощення процедур, а також оновлення кадрового складу із залученням висококваліфікованих спеціалістів.

Одним з перших кроків влади став перегляд діючого законодавства щодо діяльності реєстраторів, котрі були позбавлені можливості впливати на процеси продажу землі, а контроль за їх діяльністю зосередився в руках місцевих органів влади. При цьому самі ці органи влади були позбавлені можливості впливати на обрання на посаду реєстраторів. Тим самим було забезпечено незалежність суб'єктів надання адміністративних послуг та їх неупередженість [66].

Дослідниками серед іншого відзначається значна роль так званих Будинків юстиції у розбудові механізму надання адміністративних послуг. Вони стали аналогом українських ЦНАП, зібрали у собі достатньо велику кількість функцій по обслуговування громадян та стали функціонувати за принципом єдиного вікна. У цих органах зосередились представництва владних інституцій з нотаріальної та реєстраційної діяльності, служби з виконань судових рішень, архівів тощо. Організації роботи Будинків юстиції швидко показала свою ефективність, котра була підкріплена підвищенням рівня задоволеності споживачів послуг та зростанням їх довіри до органів влади [16].

Якщо звернутись до організації роботи Будинку юстиції, то можна констатувати її простоту та зручність для споживачів послуг. Зустрічають громадян консультанти, котрі уточнюють з яким саме питанням звернулися і потім вже направляє до необхідного оператора. Сам операційний зал поділено на три частини за ступенем залучення персоналу:

- перша – сектор самообслуговування, де споживач має можливість самостійно, без участі працівника Будинку юстиції, за допомогою автоматизованої системи отримати необхідну послугу (зробити фото для біометричного паспорта, провести необхідні грошові операції, отримати витяги з реєстрів тощо);

- друга – сектор швидкого обслуговування, де споживачі можуть отримати послуги, котрі займають декілька хвилин та не вимагають залучення великих ресурсів (видача посвідчень, паспортів, завірення документів тощо);

- третя – сектор довгострокового обслуговування – тут відбувається надання послуг, на надання котрих мають витратити більше п'яти хвилин (подача заяви на реєстрацію бізнесу чи майна, на отримання паспорта чи біографічної довідки з архіву тощо) [66].

Також є доволі цікавою новація щодо швидкого обслуговування у Будинку юстиції через так званий Just Drive. Передбачається, що споживач на прилеглий до будівлі території не виходячи зі свого авто може отримати посвідчення, довідку, паспорт тощо [16].

Якщо Будинки Юстиції розташовані у великих містах та обслуговують їх населення, то у невеликих самоврядних утворень Грузії створюються так звані Центри громад. На подібні Центри покладено повноваження щодо надання найбільш популярних послуг. Причому до їх компетенції належать як питання місцевого рівня, так і регіонального або навіть загальнодержавного (представлені послуги центральних органів виконавчої влади). Окрім цього, громадяни там можуть скористатись телекомунікаційними або банківськими послугами, оскільки у вільному доступі є комп'ютери із безкоштовним доступом до мережі Інтернет. Саме завдяки цьому надано широку можливість отримання електронних адміністративних послуг [21].

Позитивним у функціонуванні Центрів громад можна назвати й те, що вони фактично виступають комунікатором між громадянами та владою. Саме тут проводяться спеціальні тренінги, інформаційні зустрічі для дискусій та отримання зворотного зв'язку. Також громадяни у цих інституціях мають вільний доступ до електронних баз, документів, бібліотек тощо. Фактично слід говорити про те, що Центри громад являють собою не тільки звичні для українців ЦНАП, а й виконують функції відділів зв'язків з громадськістю,

займаються просвітницькою діяльністю та сприяють всебічному задоволенню потреб громадян у невеликих населених пунктах.

Загалом можна констатувати, що грузинський досвід розбудови механізму надання адміністративних послуг заслуговує на увагу, оскільки подібний варіант організації роботи дозволяє уникнути великих черг та допомагає упорядкувати пересування споживачів. Завдяки цьому зростає кількість наданих послуг та зменшуються витрати часу, що у свою чергу позитивно впливає на рівень задоволеності громадян. Також беззаперечним є факт, що в Грузії змогли започаткувати вдалу практику надання адміністративних послуг у невеликих населених пунктах, чого Україні не вистачає.

Польський досвід розбудови механізму надання адміністративних послуг пов'язують з проведенням адміністративно-територіальної реформи. Вона почала проводитись у Польщі ще наприкінці в 1990-х років й одним з основоположних пунктів мала саме перерозподіл функцій з надання адміністративних та інших базових послуг саме в бік територіальної громади [156].

Наразі, місцеве самоврядування визнано найважливішим елементом системи публічного управління у Польща. Тут існує поділ схожий на український: регіональний та місцевий рівень, в яких відсутня ієрархічна залежність. Характерною є максимальна автономізація місцевого самоврядування у вирішенні місцевих питань, однак при цьому прослідковується доволі часта практика міжмуніципальної співпраці. Це пов'язано з потребою у вирішенні спільних питань сусідніх територіальних громад [39]. Фактично одним з основних завдань місцевого самоврядування визначено забезпечення процесу надання послуг територіальній громаді. Серед цих послуг такі:

- комунальні, до яких відносяться енергозабезпечення, організація транспортних перевезень, водопостачання та водовідведення, утримання зеленого господарства, доріг тощо;

- соціальні, серед яких основними є соціальна допомога, питання ринку праці, безпека, навчання, охорона здоров'я;
- адміністративні [5].

Цікавим також є те, що органи місцевого самоврядування відповідають за організацію процесу надання цих послуг населенню, однак не мусять займатись їх наданням самостійно. Завдяки цьому місцеве самоврядування шляхом підписання контрактів з неурядовими організаціями передає їм безпосередню реалізацію.

Професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування, доктор наук з державного управління І. Драган розглядає досвід організації системи надання адміністративних послуг у місті Варшава. Тут розбудовано централізовану систему структурних підрозділів, на які покладено повноваження з надання послуг населенню міста на високому якісному рівні, а також прискорення проходження усіх процедур. Ці підрозділи створювалися з метою того, щоб кожен член громади міста Варшава був в змозі безперешкодно отримати необхідні адміністративні послуги. Звертаючись до цієї установи громадяни мають впевненість у швидкому та кваліфікованому отриманні послуги. На противагу тому, що раніше для отримання адміністративної послуги слід було ходити по багатьох кабінетах, після того, як з'явилися відповідні «універсами послуг», процес звернення для споживача скоротився до відвідування лише одного кабінету протягом невеликого часу. Прогресивним започаткуванням стало розмежування процесу прийняття звернень від споживачів й безпосередньої роботи над вирішенням справи та прийняттям владно-управлінського рішення. Така організація механізму надання адміністративних послуг дала змогу забезпечити мінімізацію контакту між громадянином та чиновниками, що дозволило позбутися корупції та перешкоди у вигляді зацікавленості чи незацікавленості виконавця. Наступним інноваційним кроком стало введення у вжиток комп'ютерних технологій, зокрема, надання споживачам

електронних послуг, що значно зменшило або взагалі виключило вживання паперових документів [39].

Оцінка надання адміністративних послуг у Польщі ґрунтується на впровадженні системі управління якістю, котра виражається у таких принципах:

- формування кадрового складу на основі широкої компетентності та високого рівня кваліфікації виконавців;
- надання адміністративних послуг громадянам відповідно до визначених законодавством принципів роботи органів місцевої влади;
- розробка ефективних механізмів управління інформаційними потоками;
- побудова системи із гнучкою структурною організацією та розподілом функцій [29].

З досвіду організації надання адміністративних послуг Польщі для нашої держави варто б було запозичити практику мінімізації контактів між виконавцями та споживачами адміністративних послуг. Також перспективним вбачається широке залучення приватного сектору до процесу надання послуг, оскільки це дасть змогу позбутись монополії органів влади.

Таким чином, дослідження зарубіжного досвіду формування механізму надання адміністративних дозволяє зробити наступні висновки:

- у країн, досвід яких аналізувався, сформовано розвинену систему електронного урядування, котра створює умови для вільного доступу споживачів до адміністративних послуг через спеціальні Інтернет сторінки, де можна знайти усю потрібну інформацію, також передбачено функціонування інших електронних сервісів для налагодження діалогу у площині влада – суспільство;
- спрощення процедур надання послуг та зменшення переліку послуг створює сприятливі умови для розв’язання низки суспільно-політичних проблем, серед яких можна назвати низький рівень довіри громадян до влади, незадоволення владою та висока корумпованість суспільства, адже

чим менше приводів для особистого контакту громадян та чиновників, тим менше приводів для створення суперечливих ситуацій;

- регламентація процесу надання громадянам адміністративних послуг має відбуватись відповідно встановлених стандартів якості та низки принципів, серед яких принципи субсидіарності та пропорційності, загальнодоступності, прозорості, відкритості, адаптивності тощо.

Відповідно, для модернізації механізму надання адміністративних послуг на основі провідного досвіду розглянутих країн можна пропонувати наступні кроки:

1) У Естонії та Латвії варто запозичити практику поширення електронних адміністративних послуг, а також введення у широкий вжиток електронного документообігу й дистанційної взаємодії через мережу Інтернет. Стратегічно вірним кроком для України був би аналіз існуючих адміністративних послуг та їх максимально можливе переведення на надання у електронний спосіб. До того ж, поширення електронного документообігу має спростити значну кількість процедур, тому що органам влади між собою легше комунікувати та обмінюватись інформацією, аніж це зробити пересічному громадянину, котрий для отримання адміністративної послуги в одній інституції повинен отримати ще якийсь додатковий документ в іншій.

2) Щодо грузинської практики, можна сказати, що вартим пильної уваги є організація діяльності Будинків Юстиції та Центрив громад, котрі є аналогами ЦНАП та діють на різних рівнях. Перш за все розподіл черги споживачів послуг за часом, який потрібен на їх обслуговування, а також облаштування у приміщенні ЦНАП зони для самообслуговування може значно зменшити кількість черг у цих структурах. Хоча зараз і впроваджено практику електронних черг, однак частою є практика, що вона не витримує ніякої критики. Великі черги громадян так і залишаються нагальною проблемою, причому певна їх частка може отримати послугу або консультацію всього за декілька хвилин, а невірна організація процесу заважає їм швидко це зробити. У невеликих населених пунктах доцільно

влаштувати представництва ЦНАП, які б виконували принаймні функції фронт-офісу, тобто безпосередньо займалися прийомом громадян, збором потрібної інформації та наданням короткотермінових послуг чи допомагали б громадянам отримувати електронні послуги. У разі неможливості утримання подібних структур можна запропонувати їх мобільні варіанти, що обслуговували б значну кількість невеликих населених пунктів.

3) Польський досвід розбудови механізму надання адміністративних послуг вказує на те, що доволі ефективним та практичним є відсторонення органів влади, у тому числі й органів місцевого самоврядування від безпосереднього процесу надання послуг. В такому випадку органам влади відводяться лише функції контролю та нагляду, що дозволяє їм звільнити час для виконання більш важливих завдань. Завдяки введенню у вжиток системи управління якістю фізичні та юридичні особи отримують послуги на гідному рівні. Крім того, Україні варто б було переглянути принципи добору службовців, які реалізують функції з надання послуг громадянам, окрім професійних якостей звертати увагу й на особисті якості, адже тісний контакт зі споживачами передбачає вплив людського фактору на сервісну діяльність.

Загалом в Україні слід переглянути діяльність суб'єктів надання адміністративних послуг та збільшити електронну складову в їх діяльності. В тому числі це стосується своєчасного інформування споживачів через Інтернет, оскільки на офіційних сайтах органів влади та на Єдиному державному порталі адміністративних послуг дані не завжди вчасно оновлюються. Сам процес надання електронних послуг в Україні не є налагодженим й характеризується нестабільністю роботи. Відповідно, важливим є виділення під дані цілі достатніх ресурсів, які б могли забезпечити стабільний процес надання електронних послуг, а головне – забезпечити захист інформації. Також доволі актуальним є налагодження контролю громадськості за наданням адміністративних послуг та забезпечення зворотного зв'язку між суб'єктами надання адміністративних

послуг і споживачами, створення каналів для систематичного подання скарг та пропозицій.

3.2. Організаційно-правові аспекти вдосконалення механізму надання адміністративних послуг

Реалізація публічного управління на сучасному етапі в умовах розбудови демократичного суспільства потребує врахування соціально-політичних перетворень з урахуванням концепції сервісної держави. Вона передбачає якісне надання фізичним та юридичним особам адміністративних послуг у найменший термін. Подібний варіант організації взаємодії влади із суспільством дозволяє забезпечити здійснення першорядної місії влади у забезпеченні прав та свобод громадян. В межах концепції сервісної держави функціонування органів місцевого самоврядування має складатись з наступних елементів:

- загальноприйняті стандарти;
- система управління якістю (СУЯ);
- сервісна культура;
- сервісні технології;
- індекс задоволення споживача [95].

Загальноприйняті стандарти містяться в нормативно-правових актах та визначають загальні принципи та вимоги до процесу надання адміністративних послуг. Система управління якістю передбачає забезпечення достатнього рівня якості адміністративних послуг у відповідності до пунктів загальних стандартів ISO-9001. Сервісна культура представляє собою комплекс дієвих правил та норм поведінки виконавців, що спрямовано на налагодження відносин у міжособистісному спілкуванні. Сервісні технології являють собою сукупність практичних методів організації діяльності з надання адміністративних послуг, створення

ефективного механізму надання адміністративних послуг. Індекс задоволення споживача представляє комбіновану оцінку якості послуг на основі особистого досвіду громадян. Цей індекс має суб'єктивний характер та визначається з урахуванням багатьох компонентів.

В нашому дослідженні пропонуємо звернути увагу на опрацюванні організаційно-правових та інформаційно-комунікативних аспектах вдосконалення механізму надання адміністративних послуг. Для їх деталізації слід розглянути наступні компоненти:

- організаційно-правовий, як найбільш вагомий та маючий глобальний вплив на процеси реформування;
- кадровий, як такий, що забезпечує реалізацію намічених цілей та безпосередньо впливає на якісний та кваліфікований процес надання послуг;
- мобільний та Інтернет компоненти, як такі що сприяють інтенсивному розвитку сервісної діяльності держави та відповідають вимогам часу;
- маркетинговий компонент, як основу для запровадження взаємодії суб'єктів надання послуг зі споживачами.

Однією з умов реформування територіальної організації влади в Україні є створення об'єднаних територіальних громад та передача їм самоврядних повноважень. Для виконання ними своїх повноважень у тому числі існує потреба у створенні ЦНАП, однак динаміка їх створення не дозволяє говорити про швидкість цього процесу. Згідно Звіту про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг за III квартали 2018 року Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [51, с. 5] стрімке зростання загальної кількості центрів відбувалося протягом 2012-2013 років. Це можна охарактеризувати суто формальним утворенням відповідних підрозділів при місцевих державних адміністраціях. Причому, як зазначають дослідники, коштів на це фактично не виділялося, умови їх функціонування були не зовсім задовільні й підтримувалося за рахунок того, їх було утворено на базі дозвільних центрів, котрі там вже працювали [56].

У вищевказаному Звіті можна побачити, що з загальної кількості ЦНАП по Україні (775), в об'єднаних територіальних громадах їх створено всього 16% (128) [51]. Для прикладу, у Миколаївській області при ОТГ створено всього один центр надання адміністративних послуг, у сусідній Одеській області їх функціонує чотири, у Херсонській – два, а максимальна кількість у Чернігівській області – одинадцять (додаток А).

Це говорить про недостатнє задоволення потреб у адміністративних послугах на найнижчому рівні та можна пояснити тим, що після утворення ОТГ отримують достатньо широкі повноваження. При цьому вони беруться за нагальні проблеми, серед яких можна назвати ремонт доріг, ремонт закладів освіти та охорони здоров'я, налагодження водопостачання та вуличного освітлення тощо. Тобто, фактично об'єднані територіальні громади беруться за вирішення комунальних проблем, яких наразі є доволі велика кількість, а питання надання адміністративних послуг усувається на другий план. Ще серед існуючих проблем можна зазначити наявність у невеликих населених пунктах будівель, котрі не відповідають у повному обсязі вимогам, що висуваються до створення ЦНАП. До того ж фіксуємо брак кваліфікованих спеціалістів, котрі могли б працювати адміністраторами, та слабе технічне забезпечення й складність доступу до мережі Інтернет. З приводу цього можна навести дані зі Звіту про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг, у якому вказано про дуже низький рівень «електронізації» ЦНАП загалом по Україні:

- онлайн консультування – 12%;
- надання електронних адміністративних послуг – 29%;
- організація електронних черг – 18%;
- забезпечення електронного документообігу – 25%;
- попередній електронний запис споживачів адміністративних послуг – 11% [51, с. 10].

Через це місцевим жителям за послугою потрібно звертатись у ті самі ЦНАП при місцевих адміністраціях. Якщо сюди ще додати низький рівень

поінформованості громадян, то можна констатувати гальмування реформи на цьому етапі.

З огляду на офіційну статистичну інформацію щодо кількості населених пунктів в Україні та створених ОТГ (табл. 3.1) (Додаток Б, В), можна зробити припущення, що теперішня практика створення центрів надання адміністративних послуг та делегування повноважень може затягнутись на довгий час. Можна спрогнозувати, що механізм надання адміністративних послуг за подібних умов не буде ефективно функціонувати на рівні малих населених пунктів.

Таблиця 3.1

Загальна інформація про адміністративно-територіальний устрій
України (станом на 01.11.2018)

| I. Адміністративно-територіальний устрій областей без урахування об'єднаних територіальних громад | | | | | | | | | | | |
|---|---|----------|----------|--------|------------|------------|-----|--------------------------|--------|-------|-------|
| № п.п. | Автономна Республіка Крим, область, місто | Райони | | Міста | | | СМТ | Сільські населені пункти | | | |
| | | Сільські | У містах | Всього | Обл. знач. | Рай. знач. | | З рай. поділ. | Всього | Селищ | Сіл |
| | | | | | | | | | | | |
| | Всього | 490 | 108 | 366 | 179 | 185 | 24 | 657 | 20241 | 920 | 19321 |

II. Об'єднані територіальні громади

| № п.п. | Автономна Республіка Крим, область, місто | Об'єднані територіальні громади | Міста | | | СМТ | Сільські населені пункти | | | |
|--------|---|---------------------------------|--------|------------|------------|-----|--------------------------|--------|-------|------|
| | | | Всього | Обл. знач. | Рай. знач. | | З рай. поділ. | Всього | Селищ | Сіл |
| | | | | | | | | | | |
| | Всього | 674 | 95 | 8 | 87 | | 226 | 8137 | 253 | 7884 |

Джерело: систематизовано автором за даними [173].

На нашу думку, для вирішення вищезазначеної низки проблем можна оптимізувати існуючий в Україні механізм надання адміністративних послуг шляхом закріплення у законі «Про адміністративні послуги» наступного:

- створення у містах районного значення та, за можливістю, у селищах міського типу, територіальних підрозділів ЦНАП місцевих державних адміністрацій з метою виконання ними функцій фронт-офісу, безпосереднього контакту з громадянами, прийому заяв та супутніх документів, надання довідкової інформації тощо;

- організація роботи територіальних підрозділів ЦНАП як інформаційно-комунікаційних осередків та облаштування місць для вільного доступу до мережі Інтернет, отримання консультацій з питань надання адміністративних послуг, забезпечення можливості отримання супутніх послуг (по типу центрів громад в Грузії);

- організація роботи мобільних центрів надання адміністративних послуг (тобто таких, що містяться у транспортних засобах), котрі будуть виконувати функції територіальних підрозділів ЦНАП періодично виїжджаючи до сіл, селищ, віддалених населених пунктів;

- у населених пунктах (об'єднаних територіальних громадах) створення ЦНАП або територіального підрозділу ЦНАП лише за умов можливості забезпечити їх належне функціонування та якісне надання адміністративних послуг населенню;

- можливість або неможливість якісно надавати адміністративні послуги, на нашу думку, можна визначати документом по типу Єдиних вимог (Стандарту) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг [51], що вироблені Міністерством економічного розвитку і торгівлі України; крім того, такий документ має бути прийнятим не як рекомендація, а як реально діюча норма та критерій доцільності чи або недоцільності створення ЦНАП;

- сусідні ОТГ, котрі виявлять бажання утворити власні ЦНАП, можуть зробити це шляхом об'єднання своїх зусиль (по типу міжмуніципального співробітництва у Польщі) за умов можливості створеної інституції вимогам вищезазначеного стандарту.

Окрім цього, потрібні правки до Закону України «Про місцеве самоврядування» [144] про організацію взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування усіх рівнів щодо підтримки функціонування територіальних представництв ЦНАП, а також мобільних ЦНАП. Для забезпечення цього процесу необхідно переглянути положення Бюджетного кодексу України [14] відносно джерел фінансування, а також надходжень за надання платних адміністративних послуг.

Відповідно, пропоновану модель функціонування центрів надання адміністративних послуг в Україні можна зобразити таким чином (рис. 3.1)



Рис. 3.1. Перспективна модель організації роботи центрів надання адміністративних послуг

Цікавою є так звана практика «ЦНАП у валізі», що останнім часом почала набувати розповсюдження [176]. Цей проект можна назвати одним з варіантів функціонування мобільних ЦНАП та покликаний забезпечити надання послуг маломобільного населення. Споживач фактично може замовити до себе адміністратора, котрий може прийняти заяву, провести консультацію тощо. Бажано щоб в подальшому це стало доступним хоча б у великих містах, оскільки в Україні є достатньо велика кількість громадян, що потребують на отримання послуг, однак не мають можливості відвідати

органи влади. Такий варіант обслуговування на противагу електронним адміністративним послугам покликано задовольнити потреби громадян похилого віку, котрі не мають можливості користуватися усіма перевагами обслуговування через мережу Інтернет.

Згідно статті 9 Закону України «Про адміністративні послуги» [110] електронні послуги мають надаватися через Єдиний державний портал адміністративних послуг або інтегровані з ним ресурси органів публічного управління. Відповідно постає нагальна проблема ідентифікації особи споживача дистанційно. Якщо звичайну довідкову інформацію може отримати будь-хто, то вже персоналізовані документи можуть бути надані лише конкретній особі. До того ж питання збереження конфіденційної інформації у нашій країні на даний час стоїть доволі жорстко та повинне враховуватись під час взаємодії представників влади із громадянами. Існує практика отримання електронного цифрового підпису, котрий дозволяє надавати юридичну силу документам.

Очевидно, що основоположному законі присвяченому адміністративним послугам слід розписати більше про надання електронних послуг та норми щодо завірення громадянами своїх заяв чи інших додаткових документів. Також потрібно його синхронізувати із Законом України «Про електронні документи та електронний документообіг» [117], який було прийнято ще у 2003 році, коли рівень технологічного розвитку та технічного оснащення ще не передбачали широкої практики дистанційного надання послуг. Крім того, цим законом частіш за все регламентуються взаємини у господарській діяльності.

Разом з цим варто згадати статтю 10 Закону України «Про адміністративні послуги» [110], де зазначаються умови, за яких послуга вважається наданою. Це повинне бути особисте отримання замовником або рекомендованим листом. Передбачено й варіант отримання за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку, однак механізму не прописано. Відповідно, на нашу думку, до цієї статті додати пункт щодо дистанційного

отримання послуги замовником шляхом використання електронного цифрового підпису.

Подібні правки мають створити умови для розбудови електронного врядування, прискорення процесу обслуговування, а відповідно й оптимізувати механізм надання адміністративних послуг. У такий спосіб можна розвантажити ЦНАП та інші органи влади від частого напливу громадян й великих черг. Щодо самої ідентифікації, то у світлі введення у широкий обіг нових ID-паспортів та перспективи їх отримання усім населенням, можна запропонувати паралельно з цим присвоювати громадянам електронні цифрові підписи. Таким чином можна поступово залучити населення до використання Інтернет-сервісів у взаєминах з органами влади.

Зараз назріло нагальне питання, щодо прийняття загального нормативно-правового акту, котрий би зміг стати програмним документом для оптимізації механізму надання адміністративних послуг та подальшого його вдосконалення. На нашу думку, на зміну застарілій Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [152] слід прийняти нову Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами публічної влади. У ній потрібно прописати наступне:

- оцінку якості послуг на основі вищезгаданих стандартів;
- розвиток системи центрів надання адміністративних послуг за пропонованою у дисертації схемі;
- державну підтримку взаємодії об'єднаних територіальних громад між собою та з органами влади для облаштування центрів надання адміністративних послуг або їх територіальних представництв;
- розвиток матеріально-технічної бази для надання адміністративних послуг з урахуванням положень Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні [120];
- проведення аналізу загального переліку послуг, що надаються усіма органами публічної влади щодо можливості зменшення їх кількості;

- уніфікацію переліків адміністративних послуг, котрі надають ЦНАП та встановлення типового переліку, котрий слід прописати у стандарті;

- розробку правок до діючого законодавства у сфері надання адміністративних послуг з урахуванням останніх тенденцій реформування територіальної організації влади.

Загалом, прийняття типового переліку адміністративних послуг мало б призвести до позитивних результатів, оскільки наразі фіксуємо велике розмаїття переліків, котрі центри надання адміністративних послуг визначають на власний розсуд. Через це споживачам дуже важко іноді встановити по яку послуги можна звертатись до них, а з якими питаннями слід звернутись до інших органів влади. Та й загалом низький рівень обізнаності населення характеризується тим, що іноді громадяни просто не знають який саме орган влади може надати їх потрібну послугу. На нашу думку, органам місцевого самоврядування на рівні обласних центрів має бути передано максимально можлива кількість послуг, тому що:

- по-перше, в них має бути достатній ресурсний потенціал;
- по-друге, їм набагато легше комунікувати з органами державної влади та отримувати від них інформацію аніж громадянам.

Великим досягненням може стати розширення переліку адміністративних послуг, котрі можуть надаватися за прискореною схемою. Попит на це зазвичай існує, але офіційно встановлених пропозицій не так багато, що врешті решт спричиняє поширеність корупційних дій. Якщо ж унормувати це, то:

- по-перше, в певній мірі зменшиться рівень корупції;
- по-друге, суб'єкт надання адміністративних послуг отримає додаткове джерело фінансування, що можна використати для стимулювання працівників;

- по-третє, громадяни отримають цілком законний шлях для швидкого отримання послуг.

Якщо говорити про нижчі рівні, то в них кількість послуг може варіюватись в залежності від можливості їх якісного надання. Однак, все ж таки має бути мінімально встановлений перелік адміністративних послуг, до яких варто віднести найбільш популярні:

- реєстрація місця проживання;
- видача паспортів громадянина України;
- реєстрація актів цивільного стану;
- окремі нотаріальні дії, серед яких засвідчення вірності копій документів, засвідчення справжності підпису, засвідчення заповітів;
- видача довідкової інформації щодо державної реєстрації прав на нерухоме майно та його обтяжень, а також відомостей з Державного земельного кадастру;
- призначення житлових субсидій.

Загальна характеристика організаційно-правового компоненту вдосконалення механізму надання адміністративних послуг може бути зображена наступним чином (рис. 3.2)

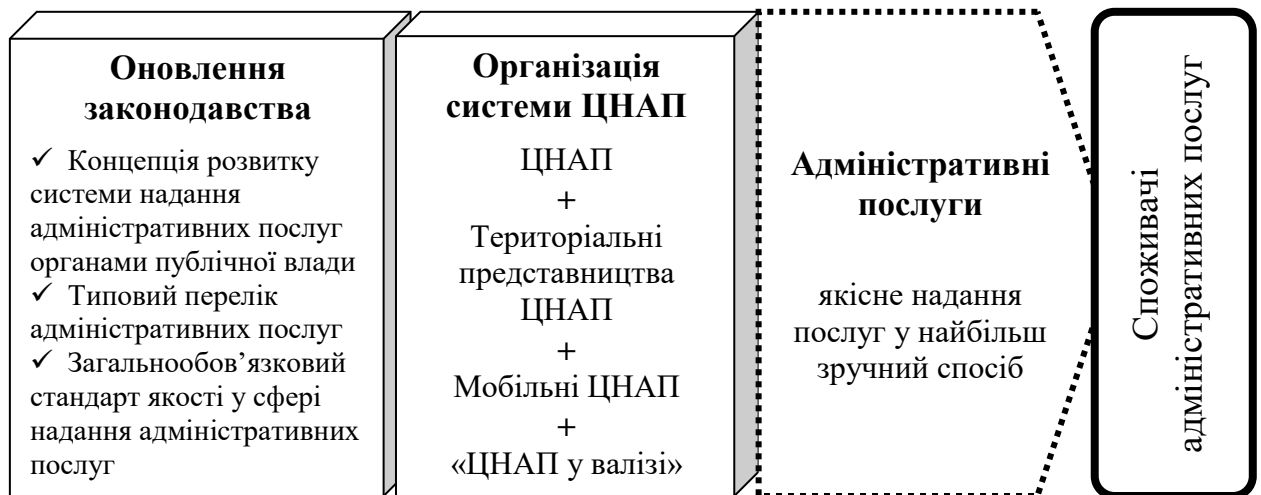


Рис. 3.2 Організаційно-правовий компонент вдосконалення механізму надання адміністративних послуг

Особливе місце у системі публічного управління займає підготовка кадрового потенціалу та підвищення кваліфікації службовців. Це є вагомим елементом кадрової політики, котра спрямована на забезпечення висококваліфікованими спеціалістами усіх сфер, у тому числі й сфери

надання адміністративних послуг, що забезпечує підвищення якості здійснюваної діяльності.

Для посилення довіри споживачів до органів влади та їх посадових осіб чиновники зобов'язані систематично підвищувати свій професійний рівень та особисто розвиватись через те, що формування позитивного іміджу суб'єкта надання адміністративних послуг відбивається на підвищенні ефективності роботи цих суб'єктів. З іншого боку – провідним засобом формування позитивного іміджу суб'єкта надання адміністративних послуг можна визнати саме підвищення ефективності їх роботи.

З метою успішного використання кадрового компоненту вдосконалення механізму надання адміністративних послуг пропонується:

- по-перше, поліпшити практику підвищення кваліфікації службовців, а також депутатів місцевих рад, що має позитивно вплинути на рівень прийнятих управлінських рішень та якість надання на їх основі адміністративних послуг (особливо актуальним це питання є якраз для депутатів, оскільки вони, на жаль, не завжди мають відповідну освіту чи практичний досвід);

- по-друге, ввести в дію новітні форми підвищення кваліфікації, що створить умови для більш швидкого засвоєння нового матеріалу та подальшого якісного виконання покладених на службовців обов'язків (має відбутись перехід від стандартних лекційно-семінарських занять до інтерактивних заходів, де кожен є учасником та безпосередньо впливає на процес вироблення корисних навичок);

- по-третє, модернізувати діяльність мережі навчальних закладів з метою задоволення потреб органів місцевого самоврядування в актуальних професійних знаннях (створити можливість проведення заходів з підвищення кваліфікації більш систематично та з урахуванням не тільки вказівок з боку вищих органів влади, а й запитів чиновників на місцях; створити технічні умови для максимального засвоєння інформації учасниками заходів із

підвищення кваліфікації; забезпечити умови для дистанційного навчання тощо);

- по-четверте, сприяти через підвищення кваліфікації закріпленню серед службовців та депутатів таких цінностей, як відповідальність, толерантність, національна свідомість тощо [104].

Значна частка громадян формує думку про владу на базі особистої точки зору щодо діяльності відомих політиків та чиновників чи в результаті особистого контакту з окремими службовцями. Це обумовлює те, що професіоналізм та якість управлінських рішень має безпосередній вплив на імідж органів місцевого самоврядування.

В цілому якість надання адміністративних послуг безпосередньо пов'язана з професійними якостями виконавців, іміджем звичайних службовців, керівників та органів місцевого самоврядування загалом.

Звісно, для успішного виконання посадовцями покладених на них обов'язків, зокрема й наданням адміністративних послуг, органи місцевого самоврядування мають потребу у спеціалістах з необхідним рівнем кваліфікації та певними здібностями. Відповідно, цьому передуює відбір необхідного спеціаліста, визначення його ділових якостей та особистих характеристик, його ефективного включення до діяльності з надання послуг споживачам.

Добір кадрів для системи надання адміністративних послуг має базуватись на професійному потенціалі кандидатів та відповідати певним критеріям:

- фахова освіта, що закріплена рівнем практичних знань та навичок у наданні адміністративних послуг;
- наявність в кандидата здатності до саморозвитку та самоменеджменту;
- наявність високого морально-етичного рівня;
- достатній рівень патріотизму та особистої гідності.

Саме це обумовлює визначення підготовки та професійного розвитку службовців як одного з базових завдань системи публічного управління. Звісно, фундаментальна підготовка спеціалістів є доволі важливою, однак вона займає достатньо великий термін, а з часом потребує отримання додаткових знань самостійно або за допомогою відповідних спеціалістів. Більш розповсюдженим та, можливо, затребуваним є проходження короткотермінових семінарів за конкретною тематикою. Ці заходи дозволяють розглянути актуальні питання публічного управління та засвоїти стислі навчальні програми, присвячені специфічній проблематиці, в тому числі й адміністративним послугам, кадровій політиці, особливостям менеджменту в органах влади, психології управління тощо.

Особливо важливим є те, що подібні короткотермінові семінари можуть проводитись на основі навчальних програм, що сформовані під конкретні проблемні питання. Вони мають допомогти позбутися прогалин у знаннях виконавців за допомогою спілкування із викладачем та колективом службовців, які мають можливість поділитися один з одним власним досвідом.

Якщо говорити про форму проведення цих занять, то вони відрізняються від стандартних студентських семінарів не тільки вирішенням конкретних прикладних питань. Такі семінари мають проходити як ситуаційні ділові ігри, на яких відбувається розгляд конкретних практичних нестандартних ситуацій. Тут групи службовців знаходять рішення базуючись на власному досвіді через обговорення у широкому колі та за підтримки з боку викладача.

Не дивлячись на користь підготовки спеціалістів та систематичне прийняття участі в короткотермінових семінарах, основна частка роботи по підвищенню кваліфікації службовців забезпечується завдяки практичній реалізації власних повноважень, проходженню стажувань, а головне – самостійному навчанню та розвитку.

Систематичне спілкування із громадянами з одного боку вимагає постійного особистого підвищення професійного рівня, з іншого – дозволяє напрацювати певну практику, котра з часом вдосконалюється та може бути передана іншим спеціалістам.

Поряд з цим варто запропонувати проведення схожих короткотермінових семінарів та подібних інформаційних заходів для представників громадських організацій, представників органів самоорганізації населення, волонтерів тощо. Така практика мала б позитивно вплинути на підвищення якості адміністративних послуг та отримання зворотної інформації, вимог та пропозицій від споживачів. Вплив кадрового компоненту на надання адміністративних послуг можна зобразити у такому вигляді (рис. 3.3).

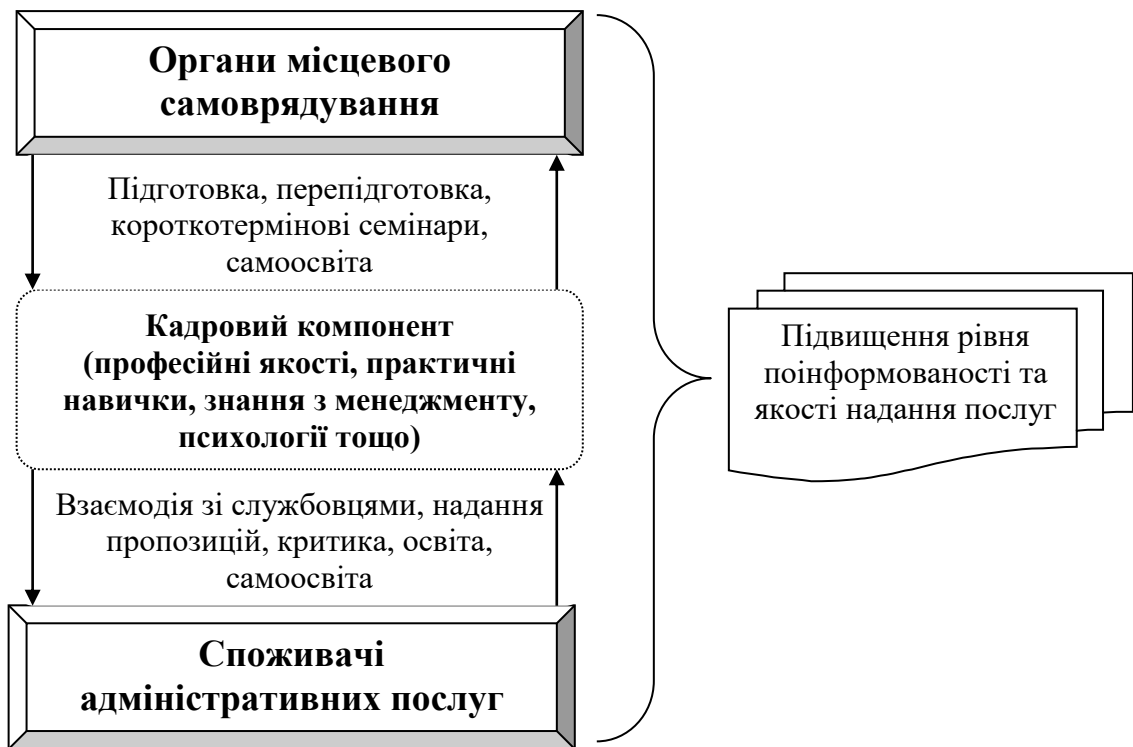


Рис. 3.3. Кадровий компонент вдосконалення механізму надання адміністративних послуг.

Підводячи підсумок можна констатувати, що оптимізація діючого механізму надання адміністративних послуг та його подальше вдосконалення може відбуватися лише за умови ретельного аналізу законодавства у сфері адміністративних послуг, а також сучасних тенденцій у реформування

територіальної організації влади в Україні. З основних кроків варто запропонувати:

- прийняття Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами публічної влади, Типового переліку адміністративних послуг та Загальнообов'язкового стандарту якості у сфері надання адміністративних послуг;
- перегляд сучасної системи ЦНАП у бік розподілу їх робочого процесу на процедури за терміном їх надання та можливістю забезпечення територіальних підрозділів або мобільних ЦНАП з метою охоплення максимальної кількості громадян;
- сприяння навчанню та самонавчанню адміністраторів та їх стимулювання.

3.3. Інформаційно-комунікативні аспекти вдосконалення механізму надання адміністративних послуг

Серед перспективних напрямів розвитку механізму надання адміністративних послуг варто виділити мобільний доступ до їх отримання. Можна говорити про наявність значного потенціалу так званої технології «мобільного уряду» за умов реформування та посилення ефективності надання адміністративних послуг, оскільки створюються умови для оперативного та спрощеного процесу забезпечення законних прав та свобод громадян [80].

Мобільний уряд можна назвати наступним кроком формування електронного уряду, що дав можливість наблизити владу до народу. Це дає можливість надавати послуги фізичним та юридичним особам шляхом використання мобільного зв'язку. Вагомим аргументом на користь такого розвитку електронного врядування можна вважати те, що доступ до мережі Інтернет є не в усіх громадян і не завжди, натомість мобільними телефонами

володіє більшість населення. Це дає змогу налагодити контакт з максимальною кількістю споживачів адміністративних послуг.

Як зазначається в аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень, використання мобільного зв'язку у процесі надання адміністративних послуг обумовлене значною кількістю переваг, серед яких виділяють наступні:

- 1) зменшення витрат на забезпечення процесу надання адміністративних послуг;
- 2) охоплення великої кількості суб'єктів отримання послуг;
- 3) перспектива проведення процедур незалежно від дійсного місцезнаходження отримувача адміністративної послуги та в будь-який час;
- 4) зручність, простота й зрозумілість для широкого кола споживачів різних категорій;
- 5) залучення громадськості до користування можливостями електронного уряду, а також перспектива покращення сервісу через вживання новітніх технологій та звернення уваги до актуальних тенденцій суспільного розвитку [18].

Так званий «мобільний уряд» може бути широко впровадженим практично у всі сфери суспільного життя. Громадяни завдяки цьому мають можливість ідентифікувати свою особистість у дистанційному спілкуванні з представниками органів влади, проводити оплату за надання різноманітних послуг (у тому числі адміністративних), приймати участь у соціологічних опитуваннях, що проводяться з метою підвищення якості надання адміністративних послуг, приймати участь у виборах та спостерігати за ходом їх проведення, отримувати довідкову інформацію, здійснювати податкові виплати тощо.

Наразі доволі актуальним є питання проведення медичної реформи. Саме за допомогою мобільних технологій може бути проведено модернізацію взаємодії влади із суспільством у сфері охорони здоров'я. Особливо актуальним питання розбудови «мобільного уряду» можна вважати

для людей з обмеженими можливостями, оскільки в них частіш за все взагалі немає умов для відвідування органів влади з метою отримання адміністративних послуг або, принаймні, не можуть це здійснювати часто. Елементарно, залишається відкритою проблема облаштування центрів надання адміністративних послуг пандусами для інвалідів.

Загалом «мобільний уряд» має перспективу широкого використання у налаштуванні двосторонніх зв'язків між владою та суспільством. Для поліпшення спілкування із громадою та збільшення ефективності адміністративних послуг може бути запроваджено СМС-сервіс по типу такого, що мають мобільні оператори для налагодження більш якісного обслуговування своїх абонентів.

За тим самим принципом працюють й мобільні додатки, що користувачі можуть встановлювати на власні мобільні пристрої та за допомогою них спілкуватися зі своїми провайдерами мобільних послуг. Функціонування подібного сервісу у перспективі може забезпечити двосторонній потік інформації. З одного боку органами публічного управління надаватиметься громадянам корисна інформація, в тому числі у межах адміністративних послуг, з іншого боку – громадяни відправлятимуть запити до центрів надання адміністративних послуг на дистанційне отримання довідкової інформації або послуг, для котрих немає потреби в особистому контакті споживача із представниками влади. У разі ж необхідності особистого відвідання органу влади споживач зможе принаймні зареєструватись в електронній черзі.

Зараз у багатьох органах публічного управління, у тому числі й центрах надання адміністративних послуг налагоджено роботу спеціальних терміналів, за допомогою яких кожен може стати в електронну чергу та отримати особистий номер для прийому адміністратором. Однак, нажаль, така практика не набагато зменшила черги в адміністративній будівлі й все одно потрібно чекати доволі довгий час. Проблему такого довгого очікування якраз можна вирішити за допомогою реєстрації через смс-сервіс або

мобільний додаток. У такому разі громадянину не потрібно витратити свій час на те, щоб скористатись терміналом і очікувати доки його обслуговують, а отримати той самий номер у черзі та підійти чітко у призначений час. Це, поперше, підвищить рівень задоволеності громадян наданими послугами, подруге, зменшить напруженість у приміщеннях центрів та надасть можливість адміністраторам спокійно працювати. Так само через мобільний телефон можна налаштувати автоматичне повідомлення щодо необхідності прийняти участь у тій чи іншій процедурі.

Якщо говорити про надання електронних послуг, то саме мобільні технології у перспективі можуть використовуватися для здійснення електронної ідентифікації. Наразі проводиться тестування сервісу Mobile ID, що дає можливість скористатися своїм мобільним телефоном під час дистанційного спілкування як паспортом у разі особистого спілкування [52]. Окрім засвідчення своєї особистості для отримання доступу до конфіденційної інформації Mobile ID може використовуватись у якості електронного підпису. Подібний сервіс з мобільними технологіями створює умови для спрощення процедури засвідчення особистості, більш зручного використання споживачами адміністративних послуг, а також спонукання використовувати більш широко електронні сервіси як фізичними, так і юридичними особами.

Фактично у перспективі можна отримати подвійну вигоду:

- з одного боку споживачам легше отримувати послуги у такий спосіб, оскільки мобільні телефони мають більшість громадян, до того ж, на відміну від паспорту, вони майже завжди маютья при собі;
- з іншого боку – органам влади легше контролювати процес надання послуг, рівень їх якості, двосторонні потоки інформації та в деякій мірі заощаджувати бюджетні кошти.

Таким чином, маємо можливість говорити про перспективність запровадження «мобільного уряду» для вдосконалення механізму надання адміністративних послуг. Саме це дозволить підвищити якість послуг, а

процес їх отримання зробити зручнішим для представників усіх груп населення. В умовах реформування територіальної організації влади подібна технологія створює перспективи для вирішення великої кількості проблемних питань у сфері надання адміністративних послуг, оскільки разом з отриманими повноваженнями на місцевому рівні прослідковується й отримання чималого об'єму роботи, з яким не завжди можуть якісно впоратись. Внаслідок цього споживачі можуть отримувати послуги не в повному об'ємі.

Прикладом може бути дослідницька діяльність автора, під час якої до Департаменту надання адміністративних послуг Миколаївської міської ради було подано запит на отримання публічної інформації щодо кількості адміністративних послуг, які надаються цим органом. Відповідь було отримано у граничний термін та у формальному вигляді з посиланням на офіційний сайт Миколаївської міської ради, оновлення якого відбувається не завжди вчасно.

Отже, варто говорити про беззаперечну користь від запровадження мобільних технологій вдосконалення механізму надання адміністративних послуг. На користь цього говорить і те, що рівень залучення громадськості до цих технологій дуже високий та перевищує у кількісному показнику рівень користування мережею Інтернет. До того ж, з часом збільшується кількість смартфонів, котрі дозволяють скористатися тою самою мережею та, відповідно, зменшують необхідність комп'ютерів для задоволення потреб споживачів.

Використання мобільного компоненту у розбудові сучасного механізму надання адміністративних послуг є перспективним напрямком для діяльності органів публічного управління, у тому числі й місцевого самоврядування. Схематично це можна зобразити у наступному вигляді (рис. 3.3).



Рис. 3.3. Мобільний компонент вдосконалення механізму надання адміністративних послуг.

Позитивний досвід надання послуг клієнтам через використання новітніх інформаційних технологій, зокрема мережі Інтернет першими оцінили представники бізнесу. У підприємницькій діяльності провідним чинником для досягнення успіху є точність та швидкість акумулювання, аналізу, опрацювання та вчасного використання інформації. В цьому питанні складно переоцінити можливості Інтернету.

Зважаючи на те, що потенційними споживачами електронних послуг є організації різної форми власності, а також пересічні громадяни, то такий варіант надання послуг є найбільш перспективним та функціонально розгалуженим, а також має багато напрямів для впровадження.

Введення електронних послуг у повсякденну практику дозволило підприємцям трансформувати звичайні послуги, відокремити їх від безпосереднього постачальника, надавати їх дистанційно, до того ж з

мінімальними фінансовими витратами за умов збереження постійної комунікації з клієнтами.

Однак, дослідження та використання досвіду бізнесових структур у застосовуванні інформаційних технологій з метою надання послуг в чистому вигляді не вирішує проблеми органів публічного управління. Воно виступає лише першоджерелом для формування дієвої концепції запровадження до широкого вжитку інформаційних технологій, котра б відповідала потребам громадян та можливостям органів влади.

Найбільшим позитивом від використання мережі Інтернет під час надання послуг можна назвати забезпечення доступності, відкритості та прозорості. Саме дотримання цих демократичних принципів створює умови для ефективного виконання органами влади своїх повноважень та дозволяє співпрацювати із громадськістю.

Беззаперечним фактором, що впливає на попит на електронні послуги, можна назвати соціальну активність споживачів послуг, а також їх практику в цьому плані. Оскільки соціально активні споживачі використовують різноманітні соціальні мережі, вони звикли отримувати та опрацьовувати великі об'єми інформації та вбачають в цьому користь для себе. Подібні громадяни звикли широко використовувати мережу Інтернет для отримання послуг від підприємців, відчують певне задоволення від цього, відповідно, у залученні органів влади до подібної форми обслуговування вони частіш за все бачать необмежені можливості, із певним зацікавленням ставляться до тестування подібних можливостей та приймають участь у популяризації цього.

Зважаючи на широке коло спілкування, яке забезпечує неформальні комунікації, можна говорити про перспективу посилення довіри до електронного надання послуг та запровадження електронного урядування. Складно переоцінити роль Інтернету в обслуговуванні споживачів. Так, його використання дає можливість проводити консультації та інформування

населення, забезпечувати налагодження зворотних зв'язків, а також організувати всебічну допомогу для отримання якісних послуг.

Нажаль, на даний час процес надання послуг в електронному вигляді знаходиться лише на етапі становлення та прослідковується відсутність загальноновизнаних процедур. Про наявність значних вад можна говорити хоча б на основі аналізу офіційних Інтернет-сторінок органів публічного управління.

Якщо серед сайтів державних органів влади можна побачити певну однотайність, відпрацьованість різних боків взаємодії з громадськістю, забезпечення відкритості, прозорості та доступності, то про сторінки органів місцевого самоврядування це важко сказати. Частіш за все вони кардинально відрізняються одна від одної, не завжди забезпечують отримання споживачами достатньої інформації, можливо невчасно висвітлюють важливі новини, а існують лише з метою формального звітування.

Все це говорить про необхідність систематичного та більш детального дослідження Інтернет-компоненту вдосконалення механізму надання адміністративних послуг. Можна констатувати необхідність вироблення комплексної концепції просування Інтернет-технологій в діяльності органів влади, вироблення загальноновизнаних стандартних процедур та технічної уніфікації.

Для прикладу можна розглянути функціонування сервісів АйДом [160] або ОСББ-online [97], які надають можливість створювати сайти об'єднань співвласників багатоквартирного будинків та налаштовують механізм надання ними послуг мешканцям. Серед можливостей цих сервісів виділяються наступні:

- створення особистого кабінету мешканця;
- інформування про існуючі тарифи та пільгові умови;
- отримання квитанцій через електронну пошту;
- відправка заявок на певні послуги в електронному вигляді;
- розміщення оголошень та новин;

- формування довідок;
- електронний паспортний стіл;
- спілкування мешканців з керівництвом ОСББ;
- формування податкової звітності тощо.

Звісно, до сайтів органів місцевого самоврядування вимог набагато більше, вони повинні надавати великі масиви інформації та забезпечувати надання значної кількості послуг. Однак, започаткування подібних сервісів має перспективи.

На нашу думку, держава має звернути увагу на створення подібного сервісу для місцевих рад та їх виконкомів. Це має забезпечити створення типових Інтернет-сторінок органів влади, які б створили умови для максимального інформування громади, поширення взаємодії влади з громадою та реалізації сервісної місії місцевого самоврядування. Окрім того, типовість сайтів має спростити роботу з ними, дозволить проаналізувати сильні та слабкі сторони роботи різних органів, а на основі цього давати пропозиції щодо поліпшення їх діяльності.

Загалом, в умовах реформування територіальної організації влади надання адміністративних послуг в електронному вигляді потребує перш за все ретельного розгляду чисельного переліку послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, визначення найбільш популярних послуг, а також таких, що можуть надаватись через мережу Інтернет.

Чимале значення мають довідкові функції. Якщо звернути увагу на приватний сектор, то там широкого розповсюдження отримали інтерактивні сервіси, в тому числі автоматизовані, котрі дають споживачам можливість отримувати необхідну інформацію у режимі реального часу.

Так, наприклад, автоматизовані сервіси як на сайті мобільного оператора Київстар [92] або месенджери типу Sender [81] дозволяють споживачу знайти відповіді на стандартні питання без необхідності довго відшукувати їх серед багатьох сторінок сайту. Можливі також варіанти використання на подібній базі Інтернет-чатів між громадянами та

уповноваженими службовцями, котрі можуть надавати консультації. Завдяки цьому можна забезпечити:

- 1) збереження часу як у споживача, так і у представника органу публічного управління;
- 2) зменшення кількості осіб, котрі стоять у чергах в центрах надання адміністративних послуг;
- 3) покращення іміджу органів місцевого самоврядування тощо.

Як вже зазначалося, активною частиною населення доволі широко вживаються для спілкування та отримання необхідної інформації соціальні мережі. Приватним сектором вже довгий час вони використовуються для ініціації взаємодії з клієнтами, їх залучення та спрощення системи обслуговування.

Нажаль аналіз офіційних Інтернет-сайтів свідчить про недооцінку потенціалу соціальних мереж. Якщо сайти Верховної Ради України [17], Президента України [98] та Кабінету міністрів України [154] представлені у Facebook, Twitter та Youtube, то вже Миколаївська ОДА [83] має лише представництво у Youtube, при цьому посилання на цей аккаунт відсутнє, а оновлення матеріалів фактично не відбувається. Натомість Миколаївська міська рада [82] представлена у мережах, а оновлення відбувається систематично.

Загалом органам місцевого самоврядування можна рекомендувати збільшення активності у соціальних мережах, оскільки це один з найшвидших засобів розповсюдження інформації та спілкування із громадянами. У тому числі за допомогою цих комунікаційних каналів можна надавати певну частку адміністративних послуг або, принаймні, розповсюджувати довідкову інформацію, забезпечувати доступ до публічної інформації тощо.

Для розвитку системи надання послуг в електронній формі слід звернути увагу на підвищення поінформованості громадян із питань використання мережі Інтернет під час спілкування з органами публічного

управління. Наразі позитивні сторони запровадження електронних послуг повинні бути доведені до максимально можливої кількості громадян незважаючи на їх приналежність до різних майнових, соціальних, вікових або інших груп. З метою реалізації цього потрібно збільшити зусилля із популяризації Інтернет-грамотності серед населення. Насамперед це має відбуватись у такий спосіб:

- популяризація освітніх ресурсів, котрі присвячені використанню новітніх інформаційних технологій у взаємодії влади з громадою, при цьому бажано виробити певну градацію масивів інформації в залежності від приналежності цільової аудиторії до певної соціально-вікової групи;

- створення навчальних ресурсів, з якими громадяни могли б ознайомитись за допомогою персонального комп'ютера або, у разі його відсутності, через загальнодоступні місця доступу до Інтернет-мережі (це може відбуватись через громадські організації, бібліотеки або ресурси місцевих громад чи ОСББ, які мають розвиватись і підтримуватись у світлі реформування територіальної організації влади та розвитку місцевих ініціатив;

- широке залучення ЗМІ та громадських організацій до рекламування електронних адміністративних послуг;

- проведення комунікативних заходів та розповсюдження довідкових матеріалів.

В цьому питанні варто звернутись до провідного досвіду розвинених країн світу, де завдяки наданню електронних послуг набагато спрощено роботу органів влади, підвищено рівень задоволеності населення адміністративними послугами (про що йшла мова у пункті 3.1).

До Інтернет-компоненту вдосконалення механізму надання адміністративних послуг можна віднести створення форумів на офіційних сайтах органів публічної влади. Це ще один спосіб налагодити комунікації з громадянами, котрий дасть їм змогу залишити запитання щодо власної проблеми. При цьому відповідь спеціаліста залишиться загальнодоступною

та у подальшому будь-хто інший зможе дізнатися про це. Таким чином можна зменшити кількість однотипних питань, котрі задають споживачі адміністративних послуг.

Останнім часом у приватному секторі набуло популярності використання CRM-систем (систем управління взаємодією з клієнтами). Вони покликані забезпечити збирання, систематизацію та аналіз інформації про клієнтів. На нашу думку, можна було б запровадити роботу CRM в органах публічної влади або принаймні у ЦНАП, котрі постійно обслуговують значну кількість громадян. За допомогою CRM забезпечується:

- 1) оперативне обслуговування споживачів;
- 2) автоматизація документообігу;
- 3) зменшення витрат часу виконавця та узгодження дій співробітників;
- 4) систематизація інформації про споживача;
- 5) можливість роботи через мережу Інтернет тощо.

Останній пункт особливо заслуговує на увагу, оскільки завдяки цьому можна організувати надання послуг через мобільні ЦНАП або «ЦНАП у валізі». Загалом використання CRM-системи має багато перспектив для вдосконалення механізму надання адміністративних послуг. Хоча на розробку власної CRM або закупку вже готової та на її налаштування може знадобитись достатньо вагомні ресурси, однак згодом це повинно виправдати себе.

Широке використання Інтернет-компоненту передбачає на початковому етапі докладання певних зусиль з боку влади у плані розробки загальних методик та створення уніфікованих електронних ресурсів. Втім, з часом ці зусилля мають бути виправданими через створення ефективної та дієвої системи надання електронних адміністративних послуг на місцевому рівні, що функціонуватиме за принципами самозбереження, саморегуляції та саморозвитку. Інтернет-компонент вдосконалення механізму надання адміністративних послуг можна зобразити у такому вигляді (рис. 3.4)

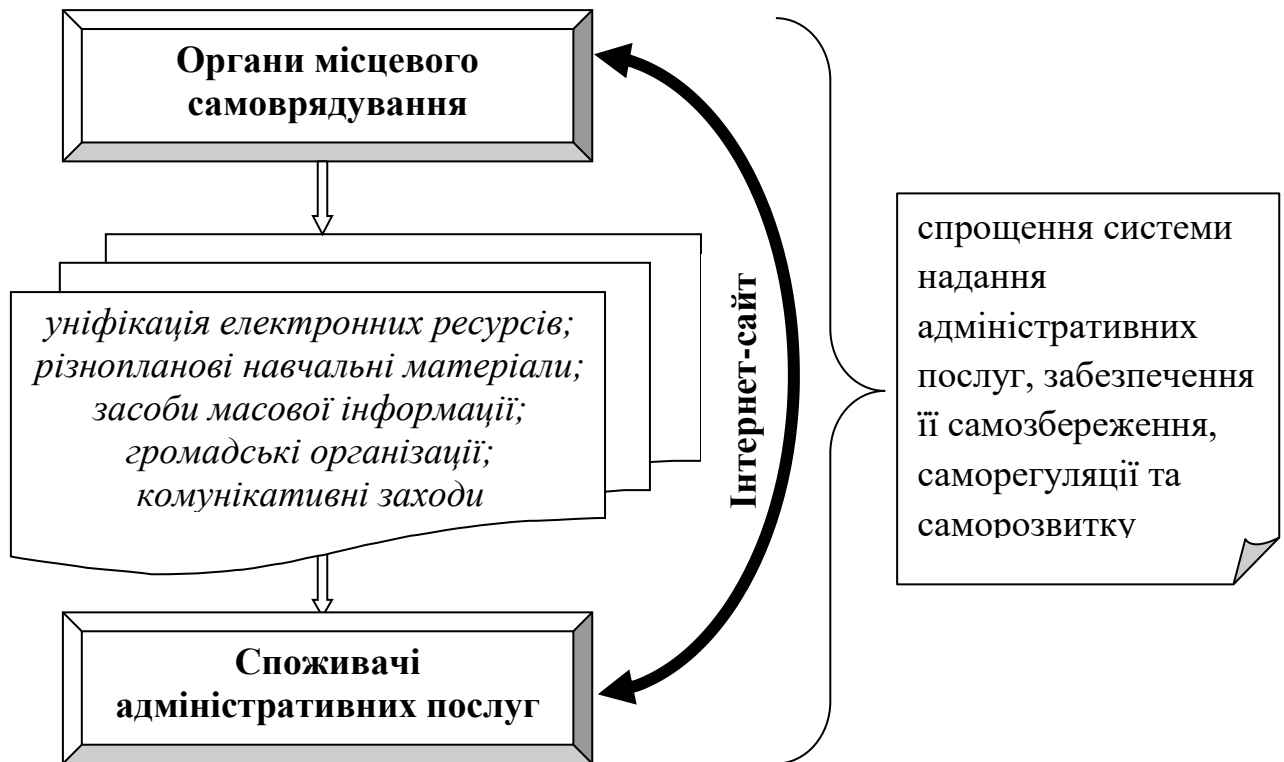


Рис. 3.4. Інтернет-компонент вдосконалення механізму надання адміністративних послуг

Як зазначають дослідники, ще наприкінці 1980-х років розвинені демократичні країни почали оцінювати роботу органів влади по наданню адміністративних послуг. З метою цього проводилися масштабні дослідження, що склалися з інтерактивних голосувань, анкетування й опитування громадян, що отримували послуги. Подібні соціологічні дослідження дозволили говорити про те, наскільки отримані результати відповідали очікування споживачів послуг, що у свою чергу стало підґрунтям для вироблення стандартів [164, с.218]. Слід наголосити на тому, що в умовах розвитку сервісної діяльності держави визначення потреб споживачів та їх очікувань має стати постійною практикою для органів публічного управління. Врешті решт це може стати рушійним чинником для визначення необхідних змін у процесах надання адміністративних послуг, встановлення необхідних ресурсів й подальшого розподілу зусиль задля покращення ситуації та вирішення проблем.

То ж, на нашу думку, до процесу вдосконалення механізму надання адміністративних послуг потрібно залучити маркетинговий компонент,

котрий вже добре себе зарекомендував у розвитку приватного сектору. Серед принципів такої діяльності можна виділити наступне:

- врахування потреб населення, бізнес-структур, місцевої влади та загальнодержавних інтересів під час прийняття владно-управлінських рішень;
- налагодженні постійних контактів зі споживачами задля виявлення сильних та слабких сторін діючого механізму;
- створення максимально можливих умов для пристосування суб'єктів надання адміністративних послуг до змін у суспільстві та новацій у нормативно-правовій базі.

Для забезпечення продуктивності маркетингових досліджень у сфері надання адміністративних послуг слід розробити опитувальники для споживачів послуг та окремо для представників суб'єктів надання послуг. Кількість питань не має бути обтяжливою щоб весь процес зайняв кілька хвилин, не затримував людину й не викликав негативної реакції. Серед питань, що слід задавати, основна увага має приділятися тому, наскільки очікування споживача співпали з результатом, наскільки повною була інформація про послугу, процедуру її отримання, наскільки оцінюють кваліфікацію виконавців тощо. Оцінювання пропонується проводити за бальною шкалою від 0 (повністю незадоволений) до 5 (повністю задоволений). У такому разі буде досить легко відповідати, а потім при аналізі анкет легко можна буде перевести у певну оцінку якості. Окремим пунктом можна додати побажання, рекомендації, скарги тощо. Опитування може проводитись як персонально представником ЦНАП, так і громадянином особисто, наприклад, за наявності анкет у холі. Також це може проводитись дистанційно через мережу Інтернет у разі отримання електронної послуги. Вдалим прикладом можна назвати проведення опитувань центром надання адміністративних послуг у місті Суми, котрий на своєму офіційному сайті [175] розмістили анкету. Будь-яка бажуюча особа у

свій вільний час має можливість зайти туди та буквально за кілька хвилин дати відповідь й надати якісь пропозиції або коментар.

Що стосується опитування самих працівників, то воно має проводитись періодично для кваліфікованого визначення проблем, котрі існують в їх роботі, сильних та слабких сторін існуючого механізму надання адміністративних послуг тощо. Тут питань може бути більше й пропонувати не тільки певні варіанти відповіді, а можливість висловити свою думку. Кінцевим результатом має стати співставлення результатів цих опитувань та визначення шляхів подолання проблем за їх наявності.

Отже, використання сучасних інформаційних технологій та комунікативних заходів у перспективі мають сприяти вдосконаленню механізму надання адміністративних послуг. До цього можна віднести вироблення системи широкої взаємодії суб'єктів надання адміністративних послуг зі споживачами через мобільні телефони, мережу Інтернет та проведення маркетингових досліджень з метою виявлення сильних та слабких сторін діючого механізму. Із впровадженням пропонованих новацій очікується наступне впровадження мають призвести до наступних результатів:

- підвищення якості адміністративних послуг;
- прискорення обробки інформації;
- зміцнення контактів влади із громадою;
- створення позитивного іміджу влади;
- створення сприятливих умов для споживачів та виконавців;
- економія часу та бюджетних коштів;
- спрощення системи надання адміністративних послуг, забезпечення її самозбереження, саморегуляції та саморозвитку;
- підвищення рівня поінформованості населення.

Висновки до розділу 3

Дослідження шляхів вдосконалення механізму надання адміністративних послуг в умовах модернізації публічного управління в Україні на основі закордонного досвіду та розробка відповідних пропозицій дозволяє говорити про наступне.

1. У Естонії та Латвії варто запозичити практику поширення електронних адміністративних послуг, а також введення у широку практику електронного документообігу й дистанційної взаємодії через мережу Інтернет. Стратегічно вірним кроком для України був би аналіз існуючих адміністративних послуг та їх максимально можливе переведення на надання у електронний спосіб.

Щодо грузинської практики, можна сказати, що вартим пильної уваги є організація діяльності Будинків Юстиції та Центрів громад, котрі є аналогами ЦНАП та діють на різних рівнях. Перш за все розподіл черги споживачів послуг за часом, який потрібен на їх обслуговування, а також облаштування у приміщенні ЦНАП зони для самообслуговування може значно зменшити кількість черг у цих структурах.

Польський досвід розбудови механізму надання адміністративних послуг вказує на те, що доволі ефективним та практичним є відсторонення органів влади, у тому числі й органів місцевого самоврядування від безпосереднього процесу надання послуг. В такому випадку органам влади відводяться лише функції контролю та нагляду, що дозволяє їм звільнити час для виконання більш важливих завдань.

2. Оптимізація діючого механізму надання адміністративних послуг та його подальше вдосконалення може відбуватися лише за умови ретельного аналізу законодавства у сфері адміністративних послуг, а також сучасних тенденцій у реформування територіальної організації влади в Україні. З основних кроків варто запропонувати:

- прийняття Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами публічної влади, Типового переліку адміністративних

послуг та Загальнообов'язкового стандарту якості у сфері надання адміністративних послуг;

- перегляд сучасної системи ЦНАП у бік розподілу їх робочого процесу на процедури за терміном їх надання та можливістю забезпечення територіальних підрозділів або мобільних ЦНАП з метою охоплення максимальної кількості громадян;

- сприяння навчанню та самонавчанню адміністраторів та їх стимулювання.

3. Використання сучасних інформаційних технологій та комунікативних заходів у перспективі мають сприяти вдосконаленню механізму надання адміністративних послуг. До цього можна віднести вироблення системи широкої взаємодії суб'єктів надання адміністративних послуг зі споживачами через мобільні телефони, мережу Інтернет та проведення маркетингових досліджень з метою виявлення сильних та слабких сторін діючого механізму. Із впровадженням пропонованих новацій очікується наступне впровадження мають призвести до наступних результатів:

- підвищення якості адміністративних послуг;
- прискорення обробки інформації;
- зміцнення контактів влади із громадою;
- створення позитивного іміджу влади;
- створення сприятливих умов для споживачів та виконавців;
- економія часу та бюджетних коштів;
- спрощення системи надання адміністративних послуг, забезпечення її самозбереження, саморегуляції та саморозвитку;
- підвищення рівня поінформованості населення.

ВИСНОВКИ

У дисертації обґрунтовано теоретико-методологічні засади функціонування механізму надання адміністративних послуг, встановлено проблемні питання, що постали перед владою в умовах реформування територіальної організації влади, а також запропоновано практичні рекомендації, котрі мають сприяти вдосконаленню вищезазначеного механізму. Результатом дослідної роботи стали такі висновки:

1. Охарактеризовано теоретичні засади та розкрито методологічні аспекти дослідження механізму надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади в Україні. Зазначено, що у визначенні категорії «адміністративна послуга» повинна міститись парадигма сучасної сервісно-орієнтованої держави та демократичного державного будівництва.

Запропоновано під адміністративними послугами розуміти результат здійснення уповноваженим суб'єктом власних функцій із нормативного закріплення прав та законних інтересів юридичних або фізичних осіб відповідно до їх заяви та у максимально якісний спосіб; а «механізм надання адміністративних послуг» розглядати як нормативно зафіксовану послідовність сервісно-орієнтованих дій органів публічного управління, що відповідають їх компетенції, спрямовані на набуття, зміну або припинення прав і обов'язків фізичних / юридичних осіб за їх заявою та реалізуються на засадах відкритості, справедливості та відповідальності. Таке тлумачення відповідає сучасним тенденціям розвитку публічного управління та становлення демократичних принципів доброго врядування в Україні.

Доведено, що ефективність функціонування цього механізму досягається шляхом розподілу компетенцій між різними органами публічного управління, який забезпечує створення сприятливих умови для вирішення проблемних питань на максимально нижньому рівні.

2. Розкрито особливості нормативно-правового забезпечення механізму надання адміністративних послуг в Україні на сучасному етапі реформування територіальної організації влади. Доведено необхідність проведення системного дослідження відносно: оптимізації існуючого сьогодні нормативно-правового забезпечення процесів надання адміністративних послуг відповідно до законодавчого поля реформування територіальної організації влади; підвищення ефективності процесу надання адміністративних послуг; розбудови організаційного забезпечення механізму надання послуг на більш високому якісному рівні; систематизації адміністративних послуг, котрі надаються на місцевому рівні, а також їх перегляду з метою зменшення кількості необхідних послуг.

3. Узагальнено досвід організації діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг в Україні та визначено проблемні елементи механізму надання адміністративних послуг, що можуть заважати реалізації державної політики.

Запропоновано алгоритм організації діяльності суб'єктів надання послуг, що передбачає два етапи. Перший етап – отримання звернень від споживачів (особисто або через мережу Інтернет), його автоматизовану обробку за допомогою програмного забезпечення, безпосередню обробку звернення фахівцем та створення документа-відповіді. Другий етап передбачає надання споживачу відповіді та всього обсягу необхідної інформації через портал послуг на основі його ідентифікації за допомогою Bank-ID, Mobile-ID тощо.

Встановлено, що у сфері надання адміністративних послуг наявна тенденція наближення до споживачів, спрощення організації цього процесу, підвищення кваліфікації виконавців, використання мережевих технологій у взаємообміні інформацією. Обґрунтовано доцільність розбудови ефективних управлінських механізмів за такими напрямом:

- проведення інфраструктурних трансформацій;

- створення ефективних, дієвих та сучасних комунікаційних механізмів;
- забезпечення чіткої координації; вироблення інноваційних рішень;
- перехід на електронну комунікацію.

Доведено, що з метою оптимізації механізму надання адміністративних послуг необхідно створити сприятливі умови для налагодження взаємодії між усіма учасниками процесу; провести зменшення на законодавчому рівні приводів звертатись за отриманням адміністративних послуг.

4. З'ясовано роль і місце оцінки ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг та встановлено умови підвищення їх якості. Доведено, що оцінювання ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг в Україні має бути двовекторним: проводиться як органами публічного управління, так і представниками громадськості.

Визначено пріоритетні напрями, які спрямовані на формування умов, що дозволяють забезпечити належний рівень якості адміністративних послуг, а саме:

- забезпечення співпраці суб'єктів надання адміністративних послуг зі споживачами у проведенні оцінювання якості як умови для забезпечення максимальної об'єктивності та вироблення оптимальних шляхів вирішення виявлених проблем;
- проведення комплексу заходів із підвищення кваліфікації виконавців послуг;
- розвиток міжінститутського співробітництва на місцевому рівні;
- налагодження взаємодії та запровадження систематичної участі громадськості в оцінюванні ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг;
- створення умов для проведення громадського контролю за якістю надання адміністративних послуг.

5. За результатами аналізу зарубіжного досвіду надання адміністративних послуг доведено доцільність його впровадження в українські реалії з урахуванням особливостей проведення трансформаційних змін системи публічного управління. Обґрунтовано, що успішність його адаптації можлива за умови проведення модернізації процесів роботи в новому інформаційно-технологічному середовищі, що дасть змогу збільшити електронну складову в діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг; активно впроваджувати інноваційні технології у налагодження комунікацій між владою та споживачами послуг; провести комплекс дій з вироблення спрощених процедур; зменшити кількість послуг; здійснити організацію мобільних центрів надання адміністративних послуг; забезпечити своєчасне інформування споживачів через Інтернет.

6. Розроблено практичні рекомендації щодо вдосконалення механізму надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади. В основу викладених у дисертації рекомендацій покладено положення концепції сервісної держави, що відповідає потребам сучасного демократичного суспільства. На основі цього запропоновано:

- привести нормативно-правове забезпечення процесів надання адміністративних послуг у відповідність із законодавчим полем реформування територіальної організації влади. Обґрунтовано необхідність прийняття Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами публічної влади, Типового переліку адміністративних послуг та Загальнообов'язкового стандарту якості у сфері надання адміністративних послуг;

- переглянути сучасну систему ЦНАП у бік розподілу їх робочого процесу на процедури за терміном їх надання та можливістю забезпечення територіальних підрозділів або мобільних ЦНАП з метою охоплення максимальної кількості громадян;

- розробити та затвердити стратегію розвитку персоналу, що визначає стратегічне бачення формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрового потенціалу;
- підключити смс-сервіси та мобільні додатки для оптимізації діючого механізму надання адміністративних послуг, запровадити систему ідентифікації особи за допомогою мобільного телефону;
- створити типовий шаблон Інтернет-сторінки з можливістю інтерактивного спілкування для органів публічного управління з метою уніфікації, полегшення пошуку інформації та налагодження комунікації зі споживачами послуг;
- актуалізувати питання проведення маркетингових досліджень серед споживачів адміністративних послуг з метою виявлення недоліків у функціонуванні механізму надання адміністративних послуг та подальшого їх усунення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. До питання про поняття так званих «управлінських послуг» / В. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 6. – С. 125-127.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П.Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
3. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів / [Тимошук В.П., Добрянська Н.Л., Курінний О.В., Школьний Є.О. та ін.] / Заг. ред. Тимошука В.П., Курінного О.В. – Київ, 2015. – 428 с.
4. Анненберг Д. Програма «Поупатемпо»: центр обслуговування и его инновации. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/INTEDEVELOPMENT/Resources/2006_Poupatempo_final2_Russian.ppt
5. Байрак С. Місцеве самоврядування Республіки Польща: особливості становлення та засади функціонування / С. Байрак // *Studia politologica Ucraino-Polona*. – 2013. – Вип. 3. – С. 255-262.
6. Більбіт Ю. Л. Державна фіскальна служба України як суб'єкт державного контролю / Ю. Л. Більбіт // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. – 2014. – Вип. 29(2.3). – С. 94-97.
7. Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг: хроника реформ в Грузии / Ред. Л. Лещенко ; пер. Е. Шевченко– 108 с. – Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/INTGEORGIA/Resources/Georgia_Book_Russian.pdf
8. Булковський Т. О. Децентралізація адміністративних послуг органів внутрішніх справ України / Т. О. Булковський // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 8. – С. 166-169.

9. Буханевич О. М. Класифікація адміністративних послуг / О. М. Буханевич // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. – 2015. – Вип. 33(2). – С. 7-10.
10. Буханевич О. М. Організаційно-правові аспекти діяльності центрів надання адміністративних послуг в зарубіжних країнах / О. М. Буханевич // Право і суспільство. – 2015. – № 4(2). – С. 105-109.
11. Буханевич О. М. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг / О. М. Буханевич // Право і суспільство. – 2015. – № 5. – С. 126-131.
12. Буханевич О. М. Проблеми надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування / О. М. Буханевич // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. – 2015. – Вип. 14(1). – С. 71-73.
13. Буханевич О.М. Особливості правового регулювання адміністративних послуг в країнах Європейського Союзу / О.М. Буханевич // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція». – 2014. – № 12. – Т. 1. – С. 120-122.
14. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 року № 2456-VI. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print>
15. Васильєва Н. В. Досвід Естонії у наданні електронних послуг населенню / Н. В. Васильєва. // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2013. – № 11. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_11_5.
16. Васильєва Н. В. Організація надання адміністративних послуг підприємцям Грузії: досвід для України / Н. В. Васильєва // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. – 2013. – Вип. 3. – С. 83-89.
17. Верховна рада України. Офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>

18. Використання технологій «мобільного уряду» в сфері надання публічних послуг: зарубіжний досвід для України. Аналітична записка. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/2120>.

19. Вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 44. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-%D0%BF>.

20. Воронов М. Адміністративно-правові аспекти досліджень публічних послуг та їх класифікації / М. Воронов // Юридичний журнал : аналітичні матеріали. Коментарі. Судова практика. – 2012. – № 10. – С. 62-70.

21. Впровадження електронного урядування в Грузії [Електронний документ]. – Режим доступу: <https://www.ims-ukraine.org/new/m%D1%96zhnarodna-konferents%D1%96ya-%C2%ABkrashch%D1%96-praktiki-nadannya-adm%D1%96n%D1%96strativnikh-poslug-u-malikh-gromadak>

22. Гамбург Л.С Теоретичні питання децентралізації державної влади в системі публічної влади унітарної держави / Л.С. Гамбург // Вісник Запорізького національного університету. – 2014. – № 4 (I). – С. 134-145.

23. Гладка Т.І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності / Т.І. Гладка // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 12. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?n=12&y=2015>.

24. Гордєєв В. В. Адміністративні послуги : поняття, сутність та ознаки В. В. Гордєєв, В. Б. Градовий // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2010. – Вип. 533. – Сер. : Правознавство. – С. 66-70

25. Господарський кодекс України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

26. Гринько А.А. Органи місцевого самоврядування як суб'єкт надання адміністративних послуг / А.А. Гринько // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету : зб. наук. пр. Серія: Юриспруденція. – 2015. – №7. – С.160-163

27. Гройсман В. Б. Основні напрями та технології децентралізації влади / В. Б. Гройсман // Теорія та практика державного управління. – 2015. – Вип. 2. – С. 232-237.

28. Гуненко О. В. Муніципальні адміністративні послуги як особливий вид діяльності органів місцевого самоврядування / О. В. Гуненко. // Демократичне врядування. – 2016. – Вип. 16-17. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2016_16-17_17.

29. Даньшина Ю. В. Зарубіжний досвід оцінювання якості надання адміністративних послуг / Ю. В. Даньшина // Теорія та практика державного управління. – 2011. – Вип. 4. – С. 467-475.

30. Даньшина Ю. Теоретичні засади надання адміністративних послуг в Україні / Ю. Даньшина // Державне управління та місцеве самоврядування. Збірник наукових праць. – 2011. – №3 (10). – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_03\(10\)](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_03(10)).

31. Дащаківська О. Особливості моніторингу органів місцевого самоврядування як методу вивчення політичного процесу / О. Дащаківська // Вісник Львівського університету : Сер. : філософсько-політологічні студії. – 2012. – Вип.2. – № 07. – С. 181-191.

32. Державна стратегія регіонального розвитку України на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

33. Деякі питання надання державних платних (адміністративних) послуг, видачі документів дозвільного характеру. Постанова Кабінету Міністрів України від 1 липня 2009 р. № 724. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/724-2009-%D0%BF/ed20090701>.

34. Деякі питання платних державних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2009 р. № 234. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/234-2009-%D0%BF>.

35. Дзевелюк М. В. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави / М. В. Дзевелюк // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. – 2017. – Вип. 78. – С. 60-67.

36. Дмитрук І.М. Адміністративно-територіальна реформа в Україні у контексті поняття «децентралізація» / І. М. Дмитрук // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pap.in.ua/5_2015/54.pdf.

37. Добрівський Т. Г. Реалізація принципу субсидіарності у світлі реформи децентралізації влади / Т. Г. Добрівський // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Серія : Державне управління. – 2015. – Т. 263, Вип. 252. – С. 59-63.

38. Добрівський Т. Передача повноважень щодо надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування / Т.Добрівський // Управління інноваціним розвитком територій : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпропетровськ, 30 жовт. – 30 листоп. 2015 р. / за заг. ред. Ю. П. Шарова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015. – С. 128-131.

39. Драган І. О. Організація надання публічних послуг населенню органами влади: зарубіжні практики / І. О. Драган. // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2014. – № 4. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_4_3.

40. Драган І. О. Організація надання публічних послуг населенню органами влади: зарубіжні практики / І. О. Драган. // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2014. – № 4. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_4_3.

41. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

42. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентіві України. – К. : НАДУ, 2011.

Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентіві України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.

43. Єдиний державний портал електронних послуг. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://posluga.gov.ua/>

44. Жарая С. Б. Досвід надання адміністративних послуг у зарубіжних системах державного управління / С. Б. Жарая // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. – 2010. – Вип. 1. – С. 64-70.

45. Записний Д. Історія становлення та розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні [Електронний ресурс] / Д. Записний // Аспекти публічного управління : науковий журнал Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. – № 8 (34). – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/-aplup_2016_8_34.

46. Записний Д. Сучасний стан та основні напрями реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні / Д. Записний // Ефективність державного управління : зб. наук. праць Львівського регіонального інституту державного управління при Президентіві України / за заг. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцова. – Львів : ЛРІДУ НАДУ. – 2016. – Вип. 3 (48). – Режим доступу: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_48/index.html.

47. Записний Д. Нові підходи щодо підвищення якості адміністративних послуг в умовах модернізації державного управління в Україні / Д. Записний // Аспекти публічного управління : науковий журнал Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. – № 4–5 (30–31). – С. 21–36.

48. Записний Д. Ю. Розвиток національної системи центрів надання адміністративних послуг в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні / Д. Ю. Записний // Право та державне управління : збірник наукових праць. – 2016. – № 3. – С. 23–26.

49. Записний Д. Ю. Щодо вибору оптимальної моделі надання адміністративних послуг в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні / Д. Ю. Записний // Держава та регіони. Серія: Державне управління : науково-виробничий журнал. – 2016. – № 2. – С. 130–138.

50. Записний Д. Ю. Поліпшення якості надання адміністративних послуг в умовах розвитку співробітництва територіальних громад в Україні / Д. Ю. Записний. // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2016. – № 2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_2_29.

51. Звіт про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг за III квартали 2018 року [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=4288d3e5-5080-4dcb-8faf-91ee68e38223>

52. Київстар запусив Mobile ID у дослідну експлуатацію. – Режим доступу: <https://kyivstar.ua/uk/mm/news-and-promotions/kyivstar-zapustyv-mobile-id-u-doslidnu-ekspluataciyu>

53. Кириченко О.В. Надання адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна»: аналіз зарубіжного досвіду / О.В. Кириченко // Аналітика і влада : журн. експерт.-аналіт. матеріалів і наук. пр. Ін-ту пробл. держ. упр. та місц. самоврядування. – 2014. – № 9. – С. 36-41.

54. Клімова С.М. Удосконалення законодавства щодо надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Україні / С.М. Клімова // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2016. – №3. – С. 120-129.

55. Кодекс України про адміністративні правопорушення. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

56. Козюра І. Процеси децентралізації у сфері надання адміністративних послуг / І. Козюра // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2018. – Вип. 22. – С. 132-139.

57. Консолідовані версії договору про Європейський Союз та договору про функціонування Європейського Союзу [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/file/23491.docx>

58. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

59. Концепція розвитку системи електронних послуг в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 918-р – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80>

60. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>.

61. Космідайло І.В. Державні послуги: місце в системі державного управління та їх класифікація / І.В. Космідайло. // Ефективна економіка. – 2012. – № 7. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2012_7_5.

62. Кунцевич М. П. Правова природа адміністративних послуг: теоретичний і практичний аспект / М. П. Кунцевич // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2014. – № 1 (10). – С. 36-40.

63. Лахижа М. І. Розвиток електронного урядування в Республіці Болгарія / М. І. Лахижа // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 1. – С. 24-29.

64. Лахижа М. І. Удосконалення надання адміністративних послуг в Республіці Болгарія: ретроспективний аналіз / М. І. Лахижа // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 4. – С. 58-63.
65. Легеза Є. Основні теоретичні положення концепції публічних послуг в Україні / Є. Легеза // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 9. – С. 81-85.
66. Легеза Є.О. Досвід Литовської Республіки та Республіки Грузії щодо надання публічних послуг та шляхи їх імплементації у вітчизняне законодавство / Є.О. Легеза // Journal «ScienceRise: Juridical Science». – 2018. – № 1 (3). – С. 39-44.
67. Легеза Є.О. Зміст публічних послуг в Україні / Є.О. Легеза // Юридичний науковий електронний журнал. – 2016. – №2. – С. 72-76.
68. Лис А. Концепція надання послуг населенню органами державної влади і органами місцевого самоврядування / Лис Андрій Богданович // Публічне адміністрування: теорія та практика : електронний збірник наукових праць. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 2 (14). – Режим доступу : <http://dbuara.dp.ua/zbirnik/2015-02%2814%29/3.pdf>.
69. Лис А.Б. Запровадження електронних сервісів та мобільних додатків як ефективний засіб підвищення якості надання адміністративних послуг мешканцям Івано-Франківська / Лис Андрій Богданович // Збірник статей учасників Міжнародної конференції «Співпраця громади та влади задля підвищення якості та ефективності надання адміністративних послуг та наближення їх до європейських стандартів» (18-20 листопада 2015 р., м. Івано-Франківськ). – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2015. – С. 19-25.
70. Лис А.Б. Механізми державного управління процесами надання адміністративних послуг [Текст] : автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Лис Андрій Богданович ; Івано-Франківський Національний технічний університет нафти і газу – Івано-Франківськ, 2016. – 21 с.
71. Лис А.Б. Проблемні питання надання послуг населенню органами державної влади та місцевого самоврядування / А.Б. Лис // Теорія та

практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : ХарРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 4 (51). – С. 162-169.

72. Лис А.Б. Світовий досвід надання послуг населенню державними і самоврядними органами влади / А.Б. Лис // Науковий журнал «Аспекти публічного управління». – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. № 9 (23). – С. 43-50.

73. Ліпенцев А. В. Адміністративні послуги в Україні: поняття та сутність / А. В. Ліпенцев, Ю. М. Жук // Ефективність державного управління. – 2015. – Вип. 42. – С. 140–149.

74. Майдырова А. Б. Совершенствование процесса оказания государственных услуг в Республике Казахстан. Научная монография / А.Б. Майдырова, С.С. Муксимов – Астана: Акад. гос. упр. при Президенте РК, 2015. – 211 с.

75. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – 2-ге вид., доп. й перероб. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 251 с.

76. Маматова Т. В. Формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації / Т. В. Маматова // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 4. – С. 75-83.

77. Мамонова В. В. Організаційний механізм надання адміністративних послуг у громаді в умовах децентралізації / В. В. Мамонова // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – № 2. – С. 83-92.

78. Мариняк Н. М. Адміністративна послуга та її співвідношення з суміжними поняттями / Н. М. Мариняк // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. – 2015. – № 8 (24). – С. 60-64.

79. Международный опыт эффективных методов предоставления государственных услуг [Электронный ресурс] / Проект ПРООН в Узбекистане «Поддержка системы мест. упр.: граждан. участие и партнерство» ; эксперт: А. Рахимов. – 42 с.

80. Мердова О. М. Децентралізація сфери надання адміністративних послуг / О. М. Мердова // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2015. – № 1. – С. 17-22.
81. Месенджер Sender. – Режим доступу: <https://sender.mobi>
82. Миколаївська міська рада. – Режим доступу: <https://mkrada.gov.ua/>
83. Миколаївська обласна державна адміністрація. – Режим доступу: <http://www.mk.gov.ua>
84. Михайлишин В. Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг виконавчими органами місцевих рад / В. Михайлишин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_3/10mvdomr.pdf.
85. Михайлюк Я.Б. Адміністративні послуги у країнах Європейського Союзу та Україні (порівняльно-правовий аспект) [Текст] : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Михайлюк Яна Богданівна ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2016. – 20 с.
86. Міністерство внутрішніх справ України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/>.
87. Міністерство екології та природних ресурсів України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://menr.gov.ua/content/misiya-ta-strategiya.html>
88. Міністерство юстиції України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/>.
89. Місцева влада в країнах пострадянського простору: Монографія / П. В. Ворона, В. А. Гошовська, І. П. Лопушинський, Т. О. Шаравара [та ін.] / За заг. ред. д. держ. упр. П. В. Ворони. – Полтава: ПП Шевченко, 2016. – 528 с.
90. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В.П.Тимощука. – К.: ФОП Москаленко О.М. – 392 с.

91. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015-2020 років. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://uoz.cn.ua/strategiya.pdf>.
92. Національний оператор мобільного зв'язку Київстар. – Режим доступу: <https://kyivstar.ua>
93. Недбай В.В. Технології електронного (e-government) і мобільного (m-government) уряду у взаємодії держави та суспільства / В.В. Недбай // Держава і право. – 2009. – Вип. 44. – С. 673-678.
94. Нелін О. І. Актуальні проблеми функціонування системи нотаріату в Україні: спроба концентричного рівного визначення / О. І. Нелін // Юридична Україна. – 2017. – № 1. – С. 64-69.
95. Ольшанський О. В. Інструментарій муніципальної діяльності в контексті теорії «сервісної» держави / О. В. Ольшанський // Теорія та практика державного управління. – 2016. – Вип. 1. – С. 66-71.
96. Ольшанський О. В. Надання публічних послуг у громаді: стандарти та критерії / О. В. Ольшанський // Теорія та практика державного управління. – 2015. – Вип. 3. – С. 156-162.
97. ОСББ-online. Інформаційно-довідкова система. – Режим доступу: <https://osbb-online.com>
98. Офіційне інтернет-представництво Президента України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>
99. Оцінка населенням України якості надання адміністративних послуг / Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/article/otsinki-naselennyam-ukraini-yakosti-nadannya-administrativnikh-poslug-2015-rik-a-takozh-porivnyannya-z-minulimi-rokami>
100. Петриків А. В. Залучення громадськості до здійснення моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування в питаннях надання адміністративних послуг / Анна Володимирівна Петриків // Наука молода : зб. наук. праць молодих вчених ТНЕУ. – 2016. – № 24. – С. 13-19.

101. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF>

102. Плющ В.О. Теоретичні підходи до дослідження державних послуг в Україні / В.О. Плющ // Економіка та держава. – 2009. – № 6. – С. 97-99.

103. Податковий кодекс України, прийнятий 2.12.2010 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

104. Поп'юк Л. В. Професіоналізація муніципальної служби як складова формування позитивного іміджу влади та підвищення якості надання адміністративних послуг / Л. В. Поп'юк // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Сер. : Державне управління. – 2013. – Т. 226, Вип. 214. – С. 66-69.

105. Портал eParaksts. – Режим доступу: <https://www.eparaksts.lv>

106. Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 13. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-%D0%BF>.

107. Порядок ведення Реєстру адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 57. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/57-2013-%D0%BF>.

108. Примірне положення про центр надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF>.

109. Примірний регламент центру надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-%D0%BF>.

110. Про адміністративні послуги. Закон України № 5203-VI від 06 вересня 2012 року. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

111. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Закон України від 10 грудня 2015 року № 888-VIII. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-19>.

112. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення процедури започаткування підприємництва. Закон України від 21 квітня 2011 року № 3263-VI. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3263-17>

113. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Закон України 1 липня 2004 року № 1952-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>.

114. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань. Закон України від 15 травня 2003 року № 755-IV. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.

115. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 15. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF>.

116. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності. Закон України від 6 вересня 2005 року № 2806-IV. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>

117. Про електронні документи та електронний документообіг. Закон України від 22 травня 2003 р. № 851-IV. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15>

118. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 44. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-%D0%BF>.

119. Про затвердження переліку певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, які не можуть провадитися на підставі подання декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2010 р. № 725. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/725-2010-%D0%BF>

120. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 р. № 494-р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/494-2007-%D1%80>

121. Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 липня 2014 р. № 294. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/294-2014-%D0%BF>

122. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF>

123. Про затвердження Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2015 р. № 647. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/647-2015-%D0%BF>

124. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня

2015 р. № 1052. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF>.

125. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 667. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-%D0%BF>

126. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 401. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/401-2014-%D0%BF>

127. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р. № 32. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-%D0%BF>

128. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF>

129. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 423. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF>.

130. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України. Постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF>

131. Про затвердження Положення про Реєстр адміністративних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 травня 2009 р. № 532.

[Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/532-2009-%D0%BF>

132. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 13. [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-%D0%BF>.

133. Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 57. [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/57-2013-%D0%BF>

134. Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру. Постанова Кабінету Міністрів України від 2 березня 2016 р. № 207. [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/207-2016-%D0%BF>

135. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118. [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF>.

136. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588. [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-%D0%BF>.

137. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки. Постанова Кабінету Міністрів України 8 червня 2004 р. № 746. [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/746-2004-%D0%BF>.

138. Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг. Указ

Президента України від 3 липня 2009 року № 508. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/508/2009>.

139. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні. Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/810/98>

140. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF>.

141. Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2009 р. № 526. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/526-2009-%D0%BF>.

142. Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2009 р. № 251-р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/251-2009-%D1%80>

143. Про Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.

144. Про місцеве самоврядування. Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

145. Про Національну поліцію. Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

146. Про нотаріат. Закон України 2 вересня 1993 року № 3425-ХІІ [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12>

147. Про оподаткування прибутку підприємств. Закон України від 28 грудня 1994 року № 334/94-ВР. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/334/94-%D0%B2%D1%80>

148. Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності. Закон України від 19 травня 2011 року № 3392-VI. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3392-17>.

149. Про Реєстр адміністративних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2011 р. № 1274. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1274-2011-%D0%BF>

150. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про адміністративні послуги». Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 682-р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/682-2009-%D1%80>

151. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

152. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 90-р. від 15 лютого 2006 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>.

153. Репін І. І. Методичні основи проведення моніторингу якості надання адміністративних послуг суб'єктами та центрами надання

адміністративних послуг / І. І. Репін, А. В. Дайнеко, М. О. Лугіна // Формування ринкових відносин в Україні. – 2014. – № 10. – С. 41-46.

154. Реформа територіальної організації влади / [Ю. Ганущак – К.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2013. – 160 с.

155. Світлична А. В. Адміністративно-територіальна реформа: досвід Польщі та напрацювання в Україні / А. В. Світлична, Д. С. Джос // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 9. – С. 20-25.

156. Світлична А. В. Адміністративно-територіальна реформа: досвід Польщі та напрацювання в Україні / А. В. Світлична, Д. С. Джос // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 9. – С. 20-25.

157. Сеніна А. О. Особливості та організаційний досвід надання адміністративних послуг у країнах ЄС / А. О. Сеніна // Бізнес Інформ. – 2014. – № 8. – С. 25-33.

158. Сеніна А. О. Регуляторна політика держави в сфері адміністративних послуг : автореферат дис. канд. екон. наук / Сеніна А. О. ; 08.00.03 – економіка та упр. нац. гос-вом. – Харків : н-д центр індустріал. пробл. розв. НАНУ, 2016. – 20 с.

159. Сеніна А. О. Особливості та організаційний досвід надання адміністративних послуг у країнах ЄС / А. О. Сеніна // Бізнес Інформ. – 2014. – № 8. – С. 25-33.

160. Система управління ОСББ. – Режим доступу: <https://idom.ua>

161. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика / О. Скрипнюк // Віче. – 2015. – № 12. – С. 22-24.

162. Слівак А. Є. Методичні підходи до створення системи моніторингу надання адміністративних послуг центральними та місцевими органами виконавчої влади / А. Є. Слівак, А. І. Дешко // Формування ринкових відносин в Україні. – 2012. – № 5. – С. 64-68.

163. Соціально-політичні, економічні та гуманітарні виміри європейської інтеграції України: Збірник наукових праць V Міжнародної науковопрактичної конференції. – Вінниця: Видавничо-редакційний відділ ВТЕІ КНТЕУ, 2017. – Ч. 1. – 512 с.

164. Стеблюк Н. Ф. Застосування маркетингового підходу у сфері адміністративних послуг / Н. Ф. Стеблюк, Ю. І. Полинко // Молодий вчений. – 2015. – № 1(2). – С. 217-221.

165. Столар В.М. Поняття «послуга» в теорії державного управління / В.М. Столар // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. – Випуск 1(5). – 2016. – С. 65-69.

166. Телицька В. А. Практика надання адміністративних послуг населенню органами влади в німеччині та польщі / В. А. Телицька // Економіка та держава. – 2012. – № 6. – С. 119-121.

167. Тимошук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимошук, А. В. Кірмач; ред.: І. Б. Коліушко; Центр політ.-прав. реформ. – К. : Факт, 2005. – 88 с.

168. Тимошук В.П. Адміністративні послуги: проблеми теорії, законодавства і практики в Україні / В.П. Тимошук // Адміністративне право і процес: Науково-практичний журнал заснований Київським національним університетом імені Тараса Шевченка. – 2014. – № 9. – Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/383-administratyvni-posluhy-problemy-teoriyi-zakonodavstva-i-praktyku-v-ukrayini-tymoshchuk-v-p>

169. Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF>.

170. Тихонова Д. С. Зарубіжний досвід надання адміністративних послуг органами публічної влади та можливості його використання в Україні / Д. С. Тихонова // Право і Безпека. – 2014. – № 4. – С. 70-75.

171. Туркова О. К. Надання електронних послуг в Естонії: адміністративно-правовий аспект / О. К. Туркова // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. – 2016. – Вип. 20. – С. 60-62.

172. Туркова О. К. Надання електронних послуг в Естонії: адміністративно-правовий аспект / О. К. Туркова // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. – 2016. – Вип. 20. – С. 60-62.

173. Україна. Число адміністративно-територіальних одиниць. Статистичні дані. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmist.html>

174. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua>

175. Центр надання адміністративних послуг у місті Суми. – Режим доступу: <http://снар.gov.ua/>

176. ЦНАП у валізі: Жителі Донецької і Луганської областей зможуть отримати послуги ЦНАП вдома. – Режим доступу: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/articles/2018/administrative-service-centre-in-a-suitcase.html>

177. Шевчук П. Рівні ефективності надання адміністративних послуг населенню України / П. Шевчук // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 3. – С. 115-122.

178. Штирліна А. Адміністративні послуги: види, органи та основні засади / А. Штирліна // Administrative services: species, organs and basic principles. Social and Human Sciences. Polish-Ukrainian scientific journal. – 2014. – № 04 (04). – С. 127-134.

179. Штирліна А.А. Державні послуги: сутність, категорії, класифікація / А.А. Штирліна// Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – №12. – С. 83-86.

180. Щербаківська Л. М. Класифікаційні ознаки державних послуг / Л. М. Щербаківська // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Серія : Державне управління. – 2014. – Т. 242, Вип. 230. – С. 131-136.
181. Birdsall N. Social Development is Economic Development / N. Birdsall. – Washington, DC : World Bank, 2003. – 223 p.
182. Blakely E. J. Planning Local Economic Development: Theory and Practice / E. J. Blakely. – London : Sage, 2008. – 392 p.
183. Diamond L. “Why Decentralize Power in A Democracy?” Conference on Fiscal and Administrative – Decentralization, Baghdad, Iraq, February 12, 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://web.stanford.edu/~ldiamond/iraq/Decentralize_Power021204.htm.
184. Flynn N. Public Sector Management / Norman Flynn. – UK : London. Sage Publications LTD: Fifth Ed. 2007. – 328 p.
185. Geddes M. Poverty, Excluded Communities and Local Democracy / M. Geddes. – London : Sage, 2004. – 372 p.
186. Greenwood J. New Public Administration in Britain / J. Greenwood, R. Pyper, D. Wilson. – USA : New York : Routledge ; 3 ed., 2003. – 304 p.
187. Jürgen Schwarze. Judicial Review of European Administrative Procedure // Law and Contemporary Problems. The Administrative Law of the European Union (Winter, 2004). – Vol. 68, № 1. – P. 85–105.
188. Keune M. Privatisation and liberalisation of public services in Europe / M. Keune, J. Leschke, A. Watt. – Brussels: ETUI, 2008. – 321 p.
189. Lewandowski S. Nowoczesna administracja, wygoda dla klienta / S. Lewandowski // Biuletyn zporr. – 2006. – № 2. – 114-115 pp.
190. Loffler E. Improving the Quality of East and West European Public Services / Elke Loffler, Mirko Vintar, Katharine Mark ; edited by Elke Loffler and Mirko Vintar. – Oxon : Ashgate Publishing, 2004. – 274 p.
191. Lys A. Behaviour models in cooperation with state officials as «providers» of administrative services to «applying entities» based on the example

of the citizens of Ukraine / A. Lys // *Journal of Geography, Politics and Society*. – 2016. – Year VI, no. 1 (9). – P. 22-26.

192. Martin St. D. *Building the New Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective* / St. D. Martin. – Oxford : Oxford University Press, 2000. – 249 p.

193. Putnam R. *Making Democracy Work. Civic Tradition in Modern Italy* / R. Putnam. – Princeton : Princeton University Press, 1993. – 275 p.

194. Torres L. *E-government and the transformation of public administrations in EU countries: Beyond NPM or just a second wave of reforms?* / L. Torres, V. Pina // *Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Zaragoza: Documentos de Trabajo – 2005* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.uhu.es/ijdar/documentos/Present04/vicente.pdf>.

195. Torres L. *Trajectories in public administration reforms in European Continental countries* / L. Torres // *Australian Journal of Public Administration*. – 2004. – Vol. 63(3). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://hum.ttu.ee/failid/VAH/torres-2004.pdf>.

196. Van Der Hof S. *The Status of eGovernment in the Netherlands* / *Electronic Journal of Comparative Law*. – 2007. – № 11. – Режим доступа: <http://www.ejcl.org/111/art111-13.pdf>.

197. Zapysnyy D. *Decentralisation and local self-government development as key issues of public administration reform in Ukraine: current state and new objectives to be attended* / D. Zapysnyy // *Baltic Journal of Economic Studies*. – 2016. – № 3. – Vol. 2. – P. 69–76.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

Інформація щодо центрів надання адміністративних послуг у регіонах
України (станом на 01.10.2018)

| Адміністративно-територіальна одиниця | Кількість центрів надання адміністративних послуг | | | |
|---------------------------------------|---|---|--------------------------|---|
| | МДА | ОМС | | Загальна |
| | | Всього | у т. ч. в ОТГ | |
| Автономна республіка Крим * | - | - | - | - |
| Вінницька область | 21 та 2 тер. підрозділи | 14 та 3 тер. підрозділи, 7 від. роб. місць | 6 | 35 та 5 тер. підрозділів, 7 від. роб. місць |
| Волинська область | 15 | 11 | 6 | 26 |
| Дніпропетровська область | 22 | 26 та 9 тер. підрозділів, 3 від. роб. місце, 1 мобільний ЦНАП | 10 та 2 від. роб. місця | 48 та 9 тер. підрозділів, 3 від. роб. місце, 1 мобільний ЦНАП |
| Донецька область* | 12 (5**) | 17 та 3 від. роб. місця (13**) | 3 | 29 та 3 від. роб. місця (18**) |
| Житомирська область | 21 | 14 | 10 | 35 |
| Закарпатська область | 13 | 6 | 1 | 19 |
| Запорізька область | 20 | 12 та 5 тер. підрозділи | 7 | 32 та 5 тер. підрозділи |
| Івано-Франківська область | 14 | 10 та 3 тер. підрозділи | 4 | 24 та 3 тер. підрозділи |
| Київська область | 25 | 19 та 7 від. роб. місць | 4 | 44 та 7 від. роб. місць |
| Кіровоградська область | 21 | 5 | 1 | 26 |
| Луганська область* | 11 (4**) | 9 (11**) | 5 | 20 (15**) |
| Львівська область | 20 | 14 та 6 тер. підрозділів | 4 | 34 та 6 тер. підрозділів |
| Миколаївська область | 19 | 5 | 1 | 24 |
| Одеська область | 24 | 14 та 3 тер. підрозділи | 4 | 38 та 3 тер. підрозділи |
| Полтавська область | 25 | 14 та 14 від. роб. місця | 10 та 12 від. роб. місць | 40 та 14 від. роб. місць |
| Рівненська область | 16 | 5 | 1 | 21 |
| Сумська область | 17 | 11 | 5 | 28 |
| Тернопільська область | 17 | 8 та 4 від. роб. місця | 4 та 4 від. роб. місця | 25 та 4 від. роб. місця |
| Харківська область | 27 | 9 та 10 тер. підрозділів | 3 | 36 та 10 тер. підрозділів |
| Херсонська область | 18 | 6 | 2 | 24 |
| Хмельницька область | 18 | 15 та 1 тер. підрозділ, 4 від. роб. місця, 1 мобільний ЦНАП | 9 та 4 від. роб. місця | 33 та 1 тер. підрозділ, 4 від. роб. місця, 1 мобільний ЦНАП |

| | | | | |
|----------------------|----------------------------------|---|----------------------------------|---|
| Черкаська область | 20 | 11 та 1 від. роб. місце | 5 та 1 від. роб. місце | 31 та 1 від. роб. місце |
| Чернівецька область | 9 | 8 та 2 від. роб. місця | 6 | 17 та 2 від. роб. місця |
| Чернігівська область | 15 | 15 та 39 від. роб. місць | 11 та 39 від. роб. місць | 30 та 39 від. роб. місць |
| м. Київ | 10 та 3 тер. підрозділ | 1 | - | 11 та 3 тер. підрозділ |
| м. Севастополь* | - | - | - | - |
| Усього: | 450 та 5 тер. підрозділів | 280 і 40 тер. підрозділів, 84 від. роб. місця та 2 мобільні ЦНАП | 123 та 62 від. роб. місця | 730 і 45 тер. підрозділів, 84 від. роб. місця та 2 мобільні ЦНАП |

*Оновлена інформація щодо Центрів розташованих на території проведення АТО, Автономної Республіки Крим та м. Севастополь не надходила.

** Центри розташовані на території не підконтрольній Україні

Джерело: Звіт про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг за III квартали 2018 року [52].

ДОДАТОК Б

Адміністративно-територіальний устрій України
за станом на 01.11.2018

І. Адміністративно-територіальний устрій областей без урахування
об'єднаних територіальних громад

| № п. п. | Автономна Республіка Крим, область, місто | Райони | | Міста | | | | СМТ | Сільські населені пункти | | | Ради | | | | | | | |
|---------|---|----------|----------|--------|------------|------------|---------------|-----|--------------------------|-------|-------|--------|----------|----------|--------|-----------------|-----------------|---------|----------|
| | | Сільські | У містах | Всього | Обл. знач. | Рай. знач. | З рай. поділ. | | Всього | Селищ | Сп | Всього | Районні | | Міські | | | Селищні | Сільські |
| | | | | | | | | | | | | | Сільські | У містах | Всього | Міст обл. знач. | Міст рай. знач. | | |
| 1 | Автономна Республіка Крим | 14 | 3 | 16 | 11 | 5 | 1 | 56 | 947 | 30 | 917 | 314 | 14 | 3 | 16 | 11 | 5 | 38 | 243 |
| 2 | Вінницька | 27 | | 12 | 6 | 6 | | 21 | 1253 | 107 | 1146 | 721 | 27 | | 16 | 6 | 10 | 28 | 650 |
| 3 | Волинська | 16 | | 9 | 4 | 5 | | 9 | 574 | | 574 | 253 | 16 | | 9 | 4 | 5 | 9 | 219 |
| 4 | Дніпропетровська | 22 | 18 | 17 | 13 | 4 | 3 | 22 | 697 | 33 | 664 | 222 | 22 | 15 | 17 | 13 | 4 | 18 | 150 |
| 5 | Донецька | 18 | 21 | 48 | 27 | 21 | 4 | 124 | 928 | 181 | 747 | 350 | 17 | 9 | 48 | 27 | 21 | 74 | 202 |
| 6 | Житомирська | 23 | 2 | 6 | 5 | 1 | 1 | 21 | 791 | 10 | 781 | 594 | 23 | 2 | 12 | 5 | 7 | 35 | 522 |
| 7 | Закарпатська | 13 | | 8 | 5 | 3 | | 19 | 544 | | 544 | 330 | 13 | | 8 | 5 | 3 | 19 | 290 |
| 8 | Запорізька | 20 | 7 | 10 | 5 | 5 | 1 | 15 | 518 | 21 | 497 | 184 | 20 | | 11 | 5 | 6 | 15 | 138 |
| 9 | Івано-Франківська | 14 | | 13 | 5 | 8 | | 13 | 584 | 17 | 567 | 415 | 14 | | 13 | 5 | 8 | 16 | 372 |
| 10 | Київська | 25 | | 24 | 13 | 11 | | 27 | 1051 | 5 | 1046 | 635 | 25 | | 22 | 12 | 10 | 27 | 561 |
| 11 | Кіровоградська | 21 | 2 | 9 | 4 | 5 | 1 | 27 | 943 | 14 | 929 | 425 | 21 | 2 | 12 | 4 | 8 | 27 | 363 |
| 12 | Луганська | 18 | 4 | 37 | 14 | 23 | 1 | 102 | 642 | 100 | 542 | 304 | 17 | 4 | 37 | 14 | 23 | 82 | 164 |
| 13 | Львівська | 20 | 6 | 40 | 9 | 31 | 1 | 30 | 1606 | | 1606 | 685 | 20 | | 44 | 9 | 35 | 31 | 590 |
| 14 | Миколаївська | 19 | 4 | 7 | 4 | 3 | 1 | 9 | 621 | 44 | 577 | 277 | 19 | | 8 | 4 | 4 | 11 | 239 |
| 15 | Одеська | 26 | 4 | 14 | 7 | 7 | 1 | 26 | 858 | 18 | 840 | 464 | 26 | | 16 | 7 | 9 | 31 | 391 |
| 16 | Полтавська | 25 | 5 | 10 | 5 | 5 | 2 | 11 | 1179 | 13 | 1166 | 466 | 25 | 3 | 12 | 5 | 7 | 17 | 409 |
| 17 | Рівненська | 16 | | 10 | 4 | 6 | | 10 | 680 | 1 | 679 | 283 | 16 | | 10 | 4 | 6 | 12 | 245 |
| 18 | Сумська | 18 | 2 | 8 | 6 | 2 | 1 | 9 | 883 | 34 | 849 | 302 | 18 | | 10 | 6 | 4 | 10 | 264 |
| 19 | Тернопільська | 17 | | 11 | 4 | 7 | | 4 | 669 | 1 | 668 | 465 | 17 | | 14 | 4 | 10 | 8 | 426 |
| 20 | Харківська | 27 | 9 | 16 | 7 | 9 | 1 | 48 | 1420 | 119 | 1301 | 419 | 27 | | 16 | 7 | 9 | 47 | 329 |
| 21 | Херсонська | 18 | 3 | 8 | 4 | 4 | 1 | 21 | 463 | 61 | 402 | 302 | 18 | 3 | 9 | 4 | 5 | 29 | 243 |
| 22 | Хмельницька | 20 | | 8 | 6 | 2 | | 9 | 704 | 2 | 702 | 412 | 20 | | 10 | 6 | 4 | 14 | 368 |
| 23 | Черкаська | 20 | 2 | 12 | 6 | 6 | 1 | 10 | 657 | 87 | 570 | 479 | 20 | | 12 | 6 | 6 | 10 | 437 |
| 24 | Чернівецька | 11 | | 4 | 1 | 3 | | 4 | 256 | | 256 | 184 | 11 | | 4 | 1 | 3 | 4 | 165 |
| 25 | Чернігівська | 22 | 2 | 6 | 4 | 2 | 1 | 9 | 744 | 21 | 723 | 300 | 22 | 2 | 6 | 4 | 2 | 9 | 261 |
| 26 | м.Київ | | 10 | 1 | | | | 1 | | | | 1 | | | 1 | | | | |
| 27 | м.Севастополь | | 4 | 2 | | 1 | 1 | 1 | 29 | 1 | 28 | 11 | | 4 | 2 | | 1 | 1 | 4 |
| | Всього | 490 | 108 | 366 | 179 | 185 | 24 | 657 | 20241 | 920 | 19321 | 9797 | 488 | 47 | 395 | 178 | 215 | 622 | 8245 |

Джерело: Офіційний веб-портал Верховної Ради України [175].

II. Об'єднані територіальні громади

| № п.п. | Автономна Республіка Крим, область, місто | Об'єднані територіальні громади | Міста | | | | СМТ | Сільські населені пункти | | | Ради об'єднаних територіальних громад | | | | | |
|--------|---|---------------------------------|--------|------------|------------|---------------|-----|--------------------------|-------|------|---------------------------------------|--------|-----------------|-----------------|---------|----------|
| | | | Всього | Обл. знач. | Рай. знач. | з рай. поділ. | | Всього | Селищ | Сіп | Всього | Міські | | | Селищні | Сільські |
| | | | | | | | | | | | | Всього | Міст обл. знач. | Міст рай. знач. | | |
| 1 | Автономна Республіка Крим | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2 | Вінницька | 33 | 6 | | 6 | | 8 | 204 | 22 | 182 | 3 | 2 | | 2 | | 1 |
| 3 | Волинська | 41 | 2 | | 2 | | 13 | 480 | | 480 | 41 | 2 | | 2 | 12 | 27 |
| 4 | Дніпропетровська | 56 | 3 | | 3 | | 24 | 738 | 30 | 708 | 55 | 3 | | 3 | 20 | 32 |
| 5 | Донецька | 10 | 4 | 1 | 3 | | 7 | 187 | 15 | 172 | 10 | 4 | 1 | 3 | 2 | 4 |
| 6 | Житомирська | 45 | 6 | | 6 | | 22 | 822 | 10 | 812 | 11 | | | | 5 | 6 |
| 7 | Закарпатська | 6 | 3 | | 3 | | | 34 | | 34 | 6 | 3 | | 3 | | 3 |
| 8 | Запорізька | 36 | 4 | | 4 | | 7 | 396 | 23 | 373 | 35 | 3 | | 3 | 7 | 25 |
| 9 | Івано-Франківська | 28 | 2 | 1 | 1 | | 11 | 181 | 3 | 178 | 24 | 2 | 1 | 1 | 8 | 14 |
| 10 | Київська | 9 | 2 | | 2 | | 3 | 75 | | 75 | 9 | 2 | | 2 | 3 | 4 |
| 11 | Кіровоградська | 5 | 3 | | 3 | | | 48 | 2 | 46 | 5 | 3 | | 3 | | 2 |
| 12 | Луганська | 9 | | | | | 7 | 138 | 2 | 136 | 9 | | | | 7 | 2 |
| 13 | Львівська | 25 | 4 | | 4 | | 4 | 244 | 1 | 243 | 15 | 1 | | 1 | 3 | 11 |
| 14 | Миколаївська | 26 | 2 | 1 | 1 | | 8 | 264 | 27 | 237 | 14 | 1 | 1 | | 5 | 8 |
| 15 | Одеська | 26 | 5 | 2 | 3 | | 7 | 266 | 5 | 261 | 12 | 3 | 2 | 1 | 1 | 8 |
| 16 | Полтавська | 44 | 6 | 1 | 5 | | 9 | 626 | 2 | 624 | 17 | 4 | 1 | 3 | 3 | 10 |
| 17 | Рівненська | 28 | 1 | | 1 | | 6 | 319 | 2 | 317 | 27 | 1 | | 1 | 4 | 22 |
| 18 | Сумська | 34 | 7 | 1 | 6 | | 11 | 572 | 18 | 554 | 28 | 5 | 1 | 4 | 9 | 14 |
| 19 | Тернопільська | 39 | 7 | | 7 | | 13 | 354 | | 354 | 26 | 4 | | 4 | 9 | 13 |
| 20 | Харківська | 16 | 1 | | 1 | | 13 | 253 | 19 | 234 | 16 | 1 | | 1 | 11 | 4 |
| 21 | Херсонська | 24 | 1 | | 1 | | 10 | 195 | 19 | 176 | 4 | | | | 1 | 3 |
| 22 | Хмельницька | 39 | 5 | | 5 | | 15 | 710 | 3 | 707 | 22 | 3 | | 3 | 10 | 9 |
| 23 | Черкаська | 31 | 4 | | 4 | | 4 | 168 | 14 | 154 | 26 | 4 | | 4 | 3 | 19 |
| 24 | Чернівецька | 27 | 7 | 1 | 6 | | 4 | 142 | | 142 | 27 | 7 | 1 | 6 | 3 | 17 |
| 25 | Чернігівська | 37 | 10 | | 10 | | 20 | 721 | 36 | 685 | 36 | 10 | | 10 | 17 | 9 |
| 26 | м Київ | | | | | | | | | | | | | | | |
| 27 | м Севастополь | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Всього | 674 | 95 | 8 | 87 | | 226 | 8137 | 253 | 7884 | 478 | 68 | 8 | 60 | 143 | 267 |

III. РАЗОМ:

| № п.п. | Автономна Республіка Крим, область, місто | Райони | | Міста | | | | СМТ | Сільські населені пункти | | | Ради, у тому числі ОТГ | | | | | | | |
|--------|---|----------|----------|--------|------------|------------|---------------|-----|--------------------------|-------|-------|------------------------|----------|----------|--------|-----------------|---------------------------|----------------------------|-----------------------------------|
| | | Сільські | У містах | Всього | Обл. знач. | Рай. знач. | з рай. поділ. | | Всього | Селищ | Сіп | Всього | Районні | | Міські | | Селищні, у тому числі ОТГ | Сільські, у тому числі ОТГ | |
| | | | | | | | | | | | | | Сільські | У містах | Всього | Міст обл. знач. | | | Міст рай. знач., у тому числі ОТГ |
| | Всього по Україні | 490 | 108 | 461 | 187 | 272 | 24 | 883 | 28378 | 1173 | 27205 | 10275 | 488 | 47 | 463 | 186 | 275 | 765 | 8512 |

Джерело: Офіційний веб-портал Верховної Ради України [175].

ДОДАТОК В

Число об'єднаних територіальних громад, рад і населених пунктів
Миколаївської області (станом на 01.11.2018)

| Найменування району | Число ОТГ | Число рад | | | Число населених пунктів | | |
|---------------------|-----------|-----------|----------|-----------|-------------------------|---------------------|-----------------------------|
| | | міських | селищних | сільських | міст | селищ міського типу | сільських населених пунктів |
| Арбузинський | 1 | | | 1 | | | 11 |
| Баштанський | 1 | | | | 1 | | 25 |
| Березанський | 2 | | | 1 | | 1 | 29 |
| Березнегуватський | | | | | | | |
| Братський | | | | | | | |
| Веселинівський | 1 | | 1 | | | 2 | 21 |
| Вітовський | 3 | | 1 | | | 1 | 21 |
| Вознесенський | 4 | | 1 | 2 | | 1 | 31 |
| Врадіївський | | | | | | | |
| Доманівський | 2 | | 1 | | | 1 | 24 |
| Єланецький | | | | | | | |
| Казанківський | 1 | | 1 | | | 1 | 28 |
| Кривоозерський | | | | | | | |
| Миколаївський | 4 | | | 1 | | 1 | 23 |
| Новобузький | 1 | | | | | | 12 |
| Новоодеський | | | | | | | |
| Очаківський | 2 | | | 1 | | | 18 |
| Первомайський | 1 | | | | | | 6 |
| Снігурівський | 1 | | | 1 | | | 7 |

Джерело: Офіційний веб-портал Верховної Ради України [175].