

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ НЕПЕРЕРВНОЇ ОСВІТИ  
Кафедра публічного управління та адміністрування

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ  
Завідувач випускової кафедри  
\_\_\_\_\_ Н.М. Грущинська  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2020 р.

**ДИПЛОМНА РОБОТА**

ВИПУСКНИКА ОСВІТНЬО-КВАЛІФІКАЦІЙНОГО РІВНЯ  
«МАГІСТР»

За освітньо-професійною програмою «Менеджмент в органах  
публічного управління»

**Тема : «Адміністративні послуги, як об'єкт державного  
управління»**

Виконавець: студент гр. Муз 201      Мілетич Ольга Олегівна

Керівник: доцент **Чібісова Ірина Валентинівна**

Консультанти з окремих розділів  
пояснювальної записки \_\_\_\_\_ доцент Чібісова І.В.

Нормоконтролер: \_\_\_\_\_ доцент Чібісова І.В.

Київ 2020

**НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
Навчально-науковий інститут неперервної освіти  
Кафедра публічного управління та адміністрування  
спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

ЗАТВЕРДЖУЮ:  
Завідувач кафедри  
Н. М. Грущинська  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2020 р.

**ЗАВДАННЯ**  
**на виконання дипломної роботи**  
**Мілетич Ольги Олегівни**

1. Тема роботи: «Адміністративні послуги, як об'єкт державного управління», затвержена Наказом ректора від «30» листопада 2020 р. № 2362/ст.
2. Термін виконання роботи: з 13.10.2020 р. по 31.12.2020 р.
3. Вихідні дані до роботи: теоретичні відомості щодо розуміння змісту поняття «адміністративні послуги як об'єкт державного управління» та виявлення недоліків у процесі функціонування адміністративних послуг в Україні.
4. Зміст пояснювальної записки: Розділ 1: Загальні засади адміністративних послуг в Україні; Розділ 2: Державне управління в системі адміністративних послуг в Україні ; Розділ 3: Шляхи розвитку та удосконалення інституту адміністративних послуг в Україні.
5. Перелік обов'язкового графічного (ілюстративного) матеріалу:
  1. Розроблена презентація в Microsoft Office Power Point (10 сл.).

## 6. Календарний план-графік

№ п/п	Завдання	Термін виконання	Відмітка про виконання
1.	Вибрати тему дипломної роботи	13.10.2020-23.10.2020	Виконано
2.	Затвердити тему і план роботи у наукового керівника, завідувача кафедри	24.10.2020-31.10.2020	Виконано
3.	Визначити статистичну, інформаційну базу дослідження, скласти бібліографію	01.11.2020-05.11.2020	Виконано
4.	Оформити і обговорити з науковим керівником перший розділ роботи	06.11.2020-14.11.2020	Виконано
5.	Оформити і обговорити з науковим керівником другий розділ роботи	15.11.2020-30.11.2020	Виконано
6.	Оформити і обговорити з науковим керівником третій розділ роботи	01.12.2020-08.12.2020	Виконано
7.	Доопрацювати роботу, оформити її кінцевий варіант	09.12.2020-11.12.2020	Виконано
8.	Підготуватися та взяти участь у попередньому захисті роботи	12.12.2020-15.12.2020	Виконано
9.	Отримати відгук керівника та рецензію	16.12.2020-18.12.2020	Виконано
10.	Підготувати доповідь на захист	19.12.2020-31.12.2020	Виконано

## 7. Консультанти з окремих розділів

Назва розділу	Консультант (посада, П.І.Б)	Дата, підпис	
		Завдання видав	Завдання прийняв
1. Загальні засади адміністративних послуг в Україні.	доцент Чібісова І.В.	06.11.2020 р.	06.11.2020 р.
2. Державне управління в системі адміністративних послуг в Україні	доцент Чібісова І.В.	15.11.2020 р.	15.11.2020 р.
3. Шляхи вдосконалення системи адміністративних послуг в Україні	доцент Чібісова І.В.	01.12.2020 р.	01.12.2020 р.

8. Дата видачі завдання: 13.10.2020 р.

Керівник дипломної роботи \_\_\_\_\_ доцент Чібісова І.В.

Завдання прийняв до виконання \_\_\_\_\_ Мілетич О.О.

## РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка до дипломної роботи: «Адміністративні послуги, як об'єкт державного управління» : 106 сторінок; 128 використаних джерел.

**Об'єкт дослідження** – суспільні відносини, які формують процес функціонування адміністративних послуг в Україні в межах діяльності органів виконавчої влади.

**Предмет дослідження** – адміністративні послуги, як об'єкт державного управління

**Методи дослідження:** загальнонаукові методи (формально-логічний, соціологічний, системний, структурно-функціональний, конкретно-історичний, статистичний тощо), загальні логічні методи теоретичного аналізу (аналіз, синтез, узагальнення, порівняння, абстрагування, аналогія, моделювання), приватно-наукові методи (порівняльного правознавства, техніко-юридичного аналізу, конкретизації, тлумачення, тощо).

Результати дипломної роботи рекомендується використовувати під час проведення наукових досліджень та в практичній діяльності фахівців з публічного управління та адміністрування.

**Ключові слова:** АДМІНІСТРАТИВНА ПОСЛУГА; ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ; ЦЕНТР НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ; ДЕРЖАНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ; СУБ'ЄКТ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ.

## **ЗМІСТ**

<b>ВСТУП.....</b>	<b>7</b>
<b>РОЗДІЛ 1: ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>11</b>
1.1. Реформаційні передумови формування інституту адміністративних послуг.	
1.2. Адміністративні послуги в Україні: поняття, система і види.	
1.3. Особливості надання адміністративних послуг в Україні.	
<b>РОЗДІЛ 2: ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ.....</b>	<b>42</b>
2.1. Адміністративні послуги, як об’єкт державного управління.	
2.2. Державна політика в сфері адміністративних послуг у 2019-20х роках.	
<b>РОЗДІЛ 3: ШЛЯХИ РОЗВИТКУ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>68</b>
3.1. Зарубіжний досвід у сфері надання адміністративних послуг	
3.2. Шляхи вдосконалення системи адміністративних послуг в Україні	
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>83</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>89</b>

## **ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ, СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ**

ГП – громадська послуга

КМДА – Київська міська державна адміністрація

МС – місцеве самоврядування

МП – муніципальна послуга

ОМС – органи місцевого самоврядування

РАЦС – реєстрація актів громадського стану

СМО – система масового обслуговування

СНПП – система надання публічних послуг

СП – соціальна послуга

ТГ – територіальна громада

ЦНАП – Центр надання адміністративних послуг

## ВСТУП

Інститут адміністративних послуг є відносно новим у сучасній Україні. Доктрина адміністративних послуг передбачає насамперед концепцію служіння держави (влади) суспільству (людині). Тому, термін «послуги» в зазначеному контексті слід розуміти, як діяльність для задоволення потреб осіб, що здійснюється за зверненням цих осіб до компетентних органів держави. Адміністративні послуги як об'єкт державного управління являють собою систему підпорядковану владній волі суб'єкта управління.

*Актуальність обраної теми* обумовлюється насамперед потребами суспільства у якісних адміністративних послугах, стратегічному розумінні особливостей державного управління адміністративними послугами у суспільстві і державі в цілому. Наразі, істотним питанням дослідження наукової спільноти є питання децентралізації влади, за таких умов надзвичайно актуальним є питання надання публічних послуг, як «сервісу» для задоволення потреб громадян в межах визначеної територіальної громади. Реалізація ідеї «сервісної держави» або так званої «держави у смартфоні», що полягає в удосконаленні процесу надання адміністративних послуг є ключовою умовою реформування органів державної влади та місцевого самоврядування. Головним у даному дослідженні є пізнання сутності адміністративних послуг, в якості об'єкту державного управління та визначення методів державного управління ними. Звідси формується напрямок наукового пошуку: розуміння особливостей державного управління адміністративними послугами в системі органів виконавчої влади. Причиною обрання даної теми дослідження став науковий інтерес автора до пізнання проблематики практичного функціонування інституту адміністративних послуг у сучасному українському суспільстві з метою подальшого правозастосування отриманих результатів. Доцільність дослідження обраної проблематики виправдано для розвитку науки і

практики, подолання юридичних колізій у правозастосуванні та дослідження функціонування і розвитку адміністративних послуг.

Проблематика адміністративних послуг була висвітлена у науково-теоретичних дослідженнях таких вчених як В. Авер'янов, К. Афанасьєв, Б. Борисов, О. Вінніков, В. Гаращук, І. Ібрагімова, Р. Калюжний, А. Каляєв, В. Кампо, С. Ківалов, А. Кірмач, В. Кудря, Т. Коломоєць, Р. Куйбіда, І. Лазарєв, А. Ластовецький, М. Лесечко, А. Ліпінцев, О. Люхтергандт, Н. Нижник, О. Пастух, В. Петренко, О. Поляк, О. Харитоновна, В. Ципук, А. Чемерис, Б. Шльоєр, Х. Ярмакі. Фрагментарні дослідження адміністративних послуг можна віднайти у працях таких авторів: І. Бригілевича, С.І. Ванька, В.А. Загайного., І.Б. Коліушка, О.В. Курінного, В.О. Стоян, В.П. Тимошука, Д. Шиманке.

Дослідженню сутності об'єктів державного управління присвячена велику кількість наукових праць. Серед вітчизняних вчених, які займались дослідженням даного питання слід виокремити: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурку, Л.Р. Білу – Тіунову, Ю.П. Битяка, В.Я. Малиновського, В.М. Мартиненка, та інших.

Водночас зазначеними авторами здійснювались комплексні загально-теоретичні дослідження, але не надавалося особливого значення категорії «адміністративних послуг» саме як об'єкту державного управління.

*Мета і зміст поставлених завдань.*

- Метою даного дослідження є обґрунтування підходів до розуміння змісту поняття «адміністративні послуги як об'єкт державного управління» та виявлення недоліків у процесі функціонування адміністративних послуг в Україні.

Відповідно до поставленої мети формулюють *завдання*:

- Визначити реформаційний шлях виникнення, функціонування та розвитку інституту адміністративних послуг в Україні;
- Розкрити сутність адміністративних послуг та особливості їх надання на рівні законодавчого закріплення та регулювання;



- Виявити ступінь наукової розробленості досліджуваної проблеми на підставі аналізу наукових праць вітчизняних та зарубіжних вчених;
- Дослідити особливості державної регуляторної політики інституту адміністративних послуг в Україні в 2019 – 2020 роках;
- Вивчити вітчизняний та зарубіжний досвід державного управління адміністративними послугами: його позитивні риси та недоліки.
- Визначити шляхи вдосконалення адміністративних послуг та процесу їх надання, з урахуванням вимог правозастосовної вітчизняної та міжнародної практики.

З огляду на визначену мету дослідження, *об'єктом дослідження є* – суспільні відносини, які формують процес функціонування адміністративних послуг в Україні в межах діяльності органів виконавчої влади. *Предмет дослідження* становить – адміністративні послуги, як об'єкт державного управління.

*Методи дослідження* являють собою сукупність певних правил, прийомів, способів пізнання та діяльності, яку застосовує автор з метою пізнання інституту адміністративних послуг в Україні, діяльність компетентних осіб з приводу надання таких адміністративних послуг, їх правозастосовне значення для споживачів. При написанні дипломної роботи були використані: загальнонаукові методи (формально-логічний, соціологічний, системний, структурно-функціональний, конкретно-історичний, статистичний тощо), загальні логічні методи теоретичного аналізу (аналіз, синтез, узагальнення, порівняння, абстрагування, аналогія, моделювання), приватно-наукові методи (порівняльного правознавства, техніко-юридичного аналізу, конкретизації, тлумачення тощо).

*Розділи основної частини.* Основна частина дипломної роботи складається зі вступу, трьох розділів, семи підрозділів, висновків та списку використаних джерел.

*Практичне значення одержаних результатів.* Висновки та пропозиції, викладені у даній роботі, можуть бути використані, зокрема у:

правотворчості - при розробці та прийнятті законів та підзаконних нормативно-правових актів з питань надання адміністративних послуг; у правозастосовній діяльності; науково-дослідній сфері; навчальному процесі - для підготовки підрозділів навчальних посібників, навчально-методичних рекомендацій для навчальних курсів та дисциплін.

## РОЗДІЛ 1

### ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

#### 1.1. Реформаційні передумови формування інституту адміністративних послуг

Система надання адміністративних послуг сформувалась в Україні протягом останніх дванадцяти років. Дана система пройшла різні етапи свого становлення, що безпосередньо пов'язано із діяльністю урядів та пріоритетами їх роботи у різні періоди часу. Як свідчать соціологічні дослідження, більшість громадян незадоволені якістю адміністративних послуг, що були надані їм державними органами влади. Наразі одним із ключових постулатів адміністративної реформи визначено: питання якості надання адміністративних послуг. Розгляд питання започаткування та становлення адміністративних послуг є вирішальним для дослідження обраної проблематики, відтак доцільно розглянути витoki запровадження інституту адміністративних послуг в Україні.

15 лютого 2006 року Розпорядженням кабінету Міністрів України було створено Концепцію розвитку системи адміністративних послуг органами виконавчої влади (далі за текстом – Концепція). Загалом у даній Концепції зафіксовано теоретичні аспекти доктрини адміністративних послуг ( поняття, ознаки, принципи надання).

У відповідності до зазначеної Концепції : «Послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг» [100]. Також згідно із вказаною Концепцією передбачалось: «що залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами

місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету. Важливою складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги» [100].

Відтак, вперше поняття адміністративних послуг з'явилося саме у відповідності до даної Концепції розвитку системи адміністративних послуг органами виконавчої влади та передбачало, що: «Адміністративна послуга — результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо)» [100].

*Належність послуг до адміністративних, у відповідності до зазначеної Концепції, визначалась за такими критеріями:*

- повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом;
- послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень;
- послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб;
- результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо);
- надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів[100].

Контрольна діяльність адміністративного органу (перевірки, ревізії, інспектування тощо) не є адміністративною послугою. Спеціально утворені

для проведення контролю органи не можуть надавати платних послуг, пов'язаних з виконанням ними контрольних функцій.

*Розвиток системи надання адміністративних послуг повинен був здійснюватися з урахуванням таких основних принципів:*

- доступність послуг для всіх фізичних та юридичних осіб;
- дотримання стандартів надання послуг;
- відповідність розміру плати за послуги економічно обґрунтованим витратам, пов'язаним з їх наданням;
- відкритість[100].

*Для забезпечення розвитку системи надання адміністративних послуг необхідно було розв'язати такі проблеми:*

- наявність не передбачених законами видів адміністративних послуг;
- поділ адміністративної послуги на кілька платних послуг;
- перекладення обов'язків адміністративних органів із збирання довідок або погодження документів на фізичних та юридичних осіб;
- вимагання від фізичних та юридичних осіб документів, не визначених законодавством або у не передбаченій законодавством формі;
- необґрунтоване справляння плати або необґрунтовано великі розміри плати за надання окремих видів адміністративних послуг;
- встановлення в адміністративному органі графіка приймання громадян у незручний для них час;
- необґрунтовано тривалий строк надання окремих послуг;
- обмеженість доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг;
- неналежне законодавче регулювання процедурних питань надання послуг;
- фактичне зобов'язування фізичних та юридичних осіб отримувати супутні платні послуги;

- віднесення до повноважень одного органу здійснення контролю і надання відповідних послуг;
- відсутність стандартів надання послуг;
- ставлення до фізичних та юридичних осіб як до прохачів, орієнтація не на задоволення потреб особи, а на формальне дотримання процедури[100].

Вказане уявлення, як вже зазначалось, було передбачено Концепцією розвитку системи адміністративних послуг органами виконавчої влади. Цікаво, що вже на той час передбачалась децентралізація надання таких послуг, як критерій підвищення ефективності, доступності надання та якості адміністративних послуг. На даному етапі реформи передбачалось, що розвиток системи надання адміністративних послуг, забезпечення належної якості їх надання потребує розроблення законодавства у цій сфері.

Зокрема, першочергове значення має розроблення проектів та прийняття основоположних законів, які повинні визначити основні засади функціонування системи надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам.

Для підвищення якості надання адміністративних послуг органами виконавчої влади необхідно законодавчо визначити засади їх діяльності у цій сфері. З метою реалізації Концепції слід:

- сприяти прийняттю Законів України “Про Кабінет Міністрів України” та “Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади”;
- забезпечити розроблення проекту Адміністративно-процедурного кодексу України та сприяти його прийняттю Верховною Радою України;
- переглянути законодавство з питань надання адміністративних послуг з метою його вдосконалення, зокрема виключення норм, які передбачають затвердження Кабінетом Міністрів України переліків платних послуг, якщо це не визначається спеціальними законами[ 100].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 р. № 494-р було затверджено План заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, у відповідності до якого передбачалось здійснити наступні заходи:

- «Провести аналіз надання адміністративних послуг центральними та місцевими органами виконавчої влади з метою визначення правової обґрунтованості видів, розмірів та порядку справляння плати за їх надання і в разі потреби подати Мінекономіки пропозиції щодо внесення змін до законодавства з цих питань.
- Переглянути переліки платних послуг, що надаються органами виконавчої влади, а також переліки платних послуг, що надаються уповноваженими підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління, і вжити заходів для розмежування таких послуг на адміністративні та господарські.
- Забезпечити розроблення методики проведення соціологічних досліджень стосовно ефективності адміністративних послуг, що надаються органами виконавчої влади.
- Підготувати пропозиції щодо законодавчого врегулювання питання про передачу повноважень центральних органів виконавчої влади стосовно видачі документів дозвільного характеру на місцевий рівень.
- Розробити і подати пропозиції щодо унормування порядку видачі дозволів на розміщення, будівництво, реконструкцію та функціонування об'єктів сервісу на землях дорожнього господарства та погодження на розташування об'єктів зовнішньої реклами вздовж автомобільних доріг загального користування.
- Розробити методику визначення собівартості платних адміністративних послуг.
- Переглянути розмір плати за надання адміністративних послуг органами виконавчої влади і уповноваженими підприємствами, установами та

організаціями, що належать до сфери їх управління, з урахуванням методики визначення собівартості платних адміністративних послуг.

- Підготувати та подати пропозиції щодо визначення категорій громадян, які мають право на компенсацію з бюджету витрат, пов'язаних з отриманням адміністративних послуг, а також встановлення порядку виплати цієї компенсації.
- Розробити стандарти надання адміністративних послуг.
- Забезпечувати під час висвітлення діяльності органів виконавчої влади у засобах масової інформації роз'яснення питань, пов'язаних з наданням адміністративних послуг.
- Забезпечувати розміщення на інформаційних стендах, веб-сайтах органів виконавчої влади інформації про надання адміністративних послуг (затвержені в установленому порядку переліки адміністративних послуг та розмір плати за їх надання, розпорядок роботи органів виконавчої влади і прізвища відповідальних осіб із зазначенням контактних телефонів, перелік необхідних документів та встановлені законом строки надання адміністративних послуг).
- Розробити навчальну програму і план підвищення кваліфікації працівників органів виконавчої влади з питань надання адміністративних послуг.
- Визначити кваліфікаційні вимоги до працівників органів виконавчої влади, які надають адміністративні послуги, і працівників уповноважених підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління.
- Сприяти впровадженню системи електронного документообігу з надання адміністративних послуг за допомогою Інтернет (через офіційні веб-сайти), у тому числі з використанням електронного цифрового підпису.
- Розробити і подати в установленому порядку Кабінетові Міністрів України законопроект про адміністративні послуги.
- Доопрацювати та подати Кабінетові Міністрів України проект «Адміністративно-процедурного кодексу України» [111].



У 2009 році напрям розробки безоплатних та доступних адміністративних послуг було змінено на тематику оплатних державних послуг (в тому числі, і адміністративних). Вказаний напрям був нормативно закріплений зокрема Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг» від 25 лютого 2009 року N 251 та Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання платних державних послуг» від 11 березня 2009 року N 234. Вказані нормативно-правові акти були видані за часів прем'єр-міністра Ю. Тимошенко та мали за мету економічну обґрунтованість витрат на надання адміністративних послуг та залучення додаткових коштів до бюджету.

Постанова Кабінету Міністрів від 17 липня 2009 року № 737 визнала такими, що втратили чинність всі вище згадані нормативно-правові акти, затвердила Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг та визначила базові поняття інституту адміністративних послуг.

Тка, згідно Постанови Кабінету Міністрів від 17 липня 2009 року № 737 передбачалось, що : « Адміністративна послуга - це послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо)» [101]

Відповідно до вище вказаної Постанови: «адміністративним актом визначалось - прийняте суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи» [101].

Дана Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 737 мала істотне значення в розвитку інституту адміністративних послуг, оскільки вперше розмежувала види послуг та діяльності, які належать та не належать до адміністративних послуг; критерії оплатності та безоплатності

адміністративних послуг та стандарти їх надання. На відміну від попередніх нормативно-правових актів, які мали переважно декларативний характер, Постанова № 737 мала правозастосовний характер та окреслила напрям законотворчого удосконалення та розробки нормативно-правових актів, які мають регулювати інститут адміністративних послуг.

Так, зокрема у відповідності до Постанови Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 737 передбачалось, що до адміністративних послуг належить: «видача ліцензій, дозволів та інших документів дозвільного характеру, сертифікатів, свідоцтв, атестатів, посвідчень; реєстрація (фактів, суб'єктів, прав, об'єктів, у тому числі легалізація суб'єктів і актів (документів), нострифікація та верифікація); інші види діяльності незалежно від назви, у результаті провадження яких заінтересованим фізичним та юридичним особам, а також об'єктам, що перебувають у власності, володінні чи користуванні таких осіб, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт»[111].

До адміністративних послуг не належить контрольна діяльність (проведення перевірки, ревізії, інспектування тощо), освітні, медичні та господарські послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями[111].

І вважаємо, що дане розмежування є істотним, оскільки пронизує всю систему органів виконавчої влади, їх функцій та повноважень: від реєстрації прав та суб'єктів до реєстрації актів цивільного стану, а відтак охоплюють всі сфери суспільного життя громадян і напряду кореспондуються із функціями держави у суспільстві у загальнотеоретичному сенсі.

Було введено функціонування "єдиного вікна" - організаційної форми надання адміністративних послуг, яка передбачає проведення усіх процедур, необхідних для надання адміністративної послуги посадовими особами суб'єкта, за умови отримання від одержувача усіх документів,

необхідних для надання такої послуги (крім адміністративних послуг, для яких спеціальними законами передбачено їх надання за принципом організаційної єдності), а також недопущення утворення черг, зокрема шляхом використання механізму попереднього запису, прозорості (нумерованої) черги[111].

Головним управлінням державної служби України у 2009 році було ініційовано утворення реєстру адміністративних послуг. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2009 року N 532 було затверджено Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг. Передбачалося, що Реєстр буде єдиною комп'ютерною базою даних про державні та адміністративні послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями, а також органами місцевого самоврядування у процесі виконання ними делегованих державною повноважень. У 2010 році до зазначеного Положення були внесені зміни. Протягом тривалого часу реєстр адміністративних послуг був доступний у тестовому режимі. Реєстр містить інформацію про нормативне регулювання адміністративної послуги, суб'єкта її надання та розмір плати.

11 жовтня 2010 року до зазначеного Тимчасового порядку, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 737 були внесені зміни. Частина цих змін стосувалася термінології (зокрема, замість складної конструкції «державні, у тому числі адміністративні послуги» стала використовуватися категорія «адміністративні послуги») та навіть зміни самого обсягу поняття «адміністративна послуга». Так, до адміністративних послуг було віднесено і «види діяльності незалежно від назви, у результаті провадження яких заінтересованим фізичним та юридичним особам, а також об'єктам, що перебувають у власності, володінні чи користуванні таких осіб, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт»[126].

Реформа системи надання адміністративних послуг є однією із основних, що й досі впроваджується в Україні. У 2012 році була започаткована реформа галузі шляхом прийняття Закону України «Про адміністративні послуги». Даний Закон визначив поняття «адміністративна послуга», встановив обов'язковість належного інформування споживачів адміністративних послуг, запровадив інформаційні та технологічні картки з метою регулювання процедури та строків надання адміністративних послуг та передбачив створення Центрів надання адміністративних послуг.

Також було ухвалено низку підзаконних нормативно-правових актів, зокрема, постанов КМУ «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 3 січня 2013 р. № 13, «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30 січня 2013 р. № 57, «Про затвердження Примірною положення про центр надання адміністративних послуг» від 20 лютого 2013 р. № 118, «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» від 30.01.2013 № 44, «Про затвердження Примірною регламенту центру надання адміністративних послуг» від 1 серпня 2013 р. № 588. Крім того, у травні 2014 року було прийнято Розпорядження Кабінету Міністрів № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг», яке врегулювало перелік найбільш популярних (базових) послуг, що мають надаватися через центр надання адміністративних послуг. Реформа у сфері надання адміністративних послуг розпочалася у 2016 році згідно зі Стратегією реформування державного управління на 2016-2020 роки.

З огляду на проведені дослідження можливо дійти наступних висновків:

1. 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 механізму надання адміністративних послуг.

2. 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.

## **1.2. Адміністративні послуги в Україні: поняття і види.**

У відповідності до чинного Закону України «Про адміністративні послуги» від 04.07.2013 року адміністративна послуга визначена, як *«результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону»*[74]. Даному визначенню передувала численна кількість реформаційних та законодавчих процесів, досліджуваних раніше. Наразі дане визначення є законодавчо чинним та опорним у розумінні такої правової категорії, як «адміністративні послуги». Цікавим з точки зору дослідження змісту та сутності поняття адміністративних послуг є визначена у вище згаданому Законі сфера його дії, яка поширюється на суспільні відносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг. При цьому, дія цього Закону не поширюється на відносини щодо: «1) здійснення державного нагляду (контролю), у тому числі державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин; 2) метрологічного контролю і нагляду; 3) акредитації органів з оцінки відповідності; 4) дізнання, досудового слідства; 5) оперативно-розшукової діяльності; 6) судочинства, виконавчого провадження; 7) нотаріальних дій; 8) виконання покарань; 9) доступу до публічної інформації; 10) застосування законодавства про захист економічної конкуренції; 10-1) здійснення державного регулювання ринків фінансових послуг; 11) провадження

діяльності, пов'язаної з державною таємницею; 12) набуття прав на конкурсних засадах; 13) набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу; 14) здійснення державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; 15) здійснення дій, пов'язаних з охороною прав на об'єкти інтелектуальної власності (винаходи, корисні моделі, промислові зразки, компонування напівпровідникових виробів, торговельні марки (знаки для товарів і послуг), географічні зазначення, об'єкти авторського права і суміжних прав, реєстрація та акредитація організацій колективного управління); 16) сертифікації оператора системи передачі відповідно до Закону України "Про ринок електричної енергії"; 17) авторизації електронних майданчиків та прийняття рішення про відключення авторизованих електронних майданчиків від електронної системи закупівель, передбачених Законом України "Про публічні закупівлі"»[74].

В даному контексті цікаво розглянути, наскільки поняття «адміністративних послуг» кореспондується із функціями держави.

У відповідності до загальнотеоретичного визначення, функції держави - це основні напрями і сторони діяльності держави, що виражають її сутність та соціальне призначення[24].

Оскільки, адміністративні послуги – це результат здійснення владних повноважень, звернемося до визначення даних загальнотеоретичних категорій. Існує дуже багато різних підходів до визначення влади. Така різноманітність пояснюється складністю поняття та неоднозначністю його розуміння.

О. Хоменко визначає державну владу як систему «юридичних державно-владних повноважень державних органів і посадових осіб, розподілених по вертикалі й горизонталі, спрямованих на реалізацію завдань і функцій держави» [3].

Ю.С. Шемшученко в Юридичній енциклопедії пропонує розуміти державну владу як різновид публічної влади, яка реалізується державою та її органами, здатність держави підпорядковувати поведінку й діяльність людей та об'єднань, що перебувають на її території, своїй волі, тобто — це влада «організації домінуючої частини населення, яка (організація), забезпечуючи цілісність і безпеку суспільства, здійснює керівництво ним в інтересах цієї його частини та організовує задоволення загальносоціальних потреб»[4; 25-30].

Отже, можна дійти висновку, що державна влада є завжди є політичною за своє сутність і в інституціональному розумінні являє собою систему структур, органів, установ, які реалізують функції держави, шляхом здійснення управлінської діяльності, направленої на упорядкування суспільних відносин на підставі конституції та законів.

З огляду на це, владні повноваження розуміються, як певні права і обов'язки, реалізація яких пов'язана з настанням правових, організаційних, соціально-економічних та інших наслідків, пов'язаних з безпосереднім забезпеченням життєдіяльності громадян та потреб суспільства, визначені як повноваження органів державної влади Конституцією та відповідними Законами.

Отже, функції держави, а відтак реалізація влади і відповідних владних повноважень нерозривно пов'язана із координатами та напрямками діяльності самої держави, її соціального призначення, вектору її розвитку, що безпосередньо декларується та проголошується у Конституції.

Так, зокрема у статті 3 Конституції України проголошується : «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [46].

Функції держави реалізуються передусім в процесі її впливу на суспільні відносини і їх не слід ототожнювати з функціями окремих гілок

державної влади (законодавчої, виконавчої, судової), функціями окремих державних органів або державною монополією. Хоча законодавчі, управлінські, судові функції і наближаються до функцій держави, але вони є меншими за обсягом і не є їм тотожними. В основу змісту функцій держави покладені суспільні потреби й інтереси.

Таким чином, функції держави спрямовані на забезпечення, реалізацію прав і свобод людини і громадянина, що на пряму кореспондується із природою адміністративних послуг. А відтак, можна говорити про нерозривний правовий зв'язок між такими правовими категоріями, як «функції держави», «державна влада», «владні повноваження» та «адміністративні послуги», оскільки не тільки на доктринальному рівні, але й на законодавчому простежується такий правовий зв'язок, що втілений у практичному функціонуванні категорії «адміністративні послуги».

Проте, з точки зору формально- визначеного права, із даного висновку є певні виключення, встановлені самою державою: суспільні відносини, на які не поширюється дія Закону не є адміністративними послугами, що в свою чергу кореспондується із функціями держави, класифікованими за принципом розподілу влад на законодавчу, виконавчо-розпорядчу, судову, контрольно-наглядову функції. Отже, суспільні відносини, які за своєю сутністю являють виключні владні функції держави не відносяться до адміністративних послуг.

При цьому, суб'єкти надання адміністративних послуг, реалізуючи надані їм владні повноваження в межах своєї компетенції, надають адміністративні послуги, які в результаті призводять до настання певних юридичних фактів для суб'єктів звернення, що саме по собі свідчить про реалізацію функцій держави в процесі надання таких послуг.

Також зміст поняття адміністративних послуг нерозривно пов'язаний із такою правовою категорією як «юридичні факти», що являє собою юридично-значущі дії суб'єкта звернення, направлені на набуття, зміну чи



припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Так, у відповідності до ст. 3 ЗУ «Про адміністративні послуги» : «до адміністративних послуг також прирівнюється надання органом виконавчої влади, іншим державним органом, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами, державним реєстратором, суб'єктом державної реєстрації витягів та виписок із реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт» [74].

Адміністративні послуги – це публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (адміністративними органами) і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. Прикметник “адміністративні” вказує на суб'єкта, який надає такі послуги, – на адміністрацію (адміністративні органи) та владну (адміністративну) природу діяльності з їх надання. Виокремлення відносин щодо надання адміністративних послуг:

- дозволяє змінювати характер відносин між адміністративними органами і приватними особами;
- уможлиблює відмежування публічно-службової діяльності адміністративних органів від їхньої господарської діяльності;
- може використовуватися для розмежування діяльності органів влади з вироблення політики (розробки політичних програм, нормативних актів) і поточного адміністрування (залагодження конкретних життєвих ситуацій) [74].

Кожна адміністративна послуга повинна мати такі ознаки:

- надання за заявою особи;
- надання заради забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи;

- надання адміністративними органами (насамперед органами виконавчої влади та місцевого самоврядування) й обов'язково шляхом реалізації владних повноважень. Адже адміністративний орган володіє “монополією” на надання конкретної адміністративної послуги;
- право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідні повноваження адміністративного органу мають бути безпосередньо передбачені законом;
- результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт (рішення або дія адміністративного органу, якими задовольняється клопотання особи). Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за даною послугою.

Отже, адміністративна послуга – це публічно-владна діяльність адміністративного органу, спрямована на забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи і здійснювана за її заявою. Відтак діяльність адміністративних органів, не пов'язана з реалізацією їхніх владних повноважень, не є адміністративними послугами. Це зокрема стосується багатьох сьогодишніх так званих “платних послуг” господарського характеру (на кшталт ксерокопіювання, ламінування, розрізання паперу тощо). Вирішення проблеми дефіциту бюджетного фінансування за рахунок приватних осіб є некоректним з погляду законності та ефективності державного управління [7; 115].

Адміністративні послуги – це публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (адміністративними органами) і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень.

Механізм надання адміністративних послуг дозвільного характеру є недосконалим, чому є декілька основних причин:

по-перше, незважаючи на наявність процесуальних нормативів отримання дозволів, все ще має місце неоднозначність вимог дозвільних

органів до документів та процедур, прояву свавілля, створення умов для корупції;

по-друге, тривалість процедури отримання дозволів нерідко не визначена, що призводить до зволікання процесу від декількох тижнів до декількох місяців;

по-третє, грошові витрати суб'єктів господарювання на проходження відповідних процедур також значно варіюються за відсутності встановлених норм витрат на них і тарифів [9].

Цікавим з точки зору категоріального значення є кваліфікація відомого застосунку «Дія». Так, зокрема, **Дія (скорочення від «Держава і я»)** — український е-сервіс державних послуг, що розробляється Міністерством цифрової трансформації України. Це мобільний застосунок із цифровими документами та портал із публічними послугами

У відповідності до порталу Міністерства цифрової трансформації України за посиланням: <https://plan2.diia.gov.ua/> вказується: «Держава має стати сервісом, а не лячним монстром. Допомогати одним швидко отримувати послуги, а іншим — чесно виконувати свою роботу. Тому ми запускаємо проєкт «Цифрова держава», що згодом об'єднає всі відомства в єдину зручну й дієву онлайн-систему» [70].

Як бачимо, розробник оперує в даному випадку терміном «державні послуги», що ми вважаємо, не є тотожним визначенню «адміністративних послуг».

Термін “публічні послуги” використовується в Законі України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення” в ст. 235-3. Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги та ст. 235-5 Підкуп особи, яка надає публічні послуги, відповідно до яких зазначається коло осіб, що надають публічні послуги, а саме “Використання своїх повноважень аудитором, нотаріусом, експертом, оцінювачем, третейським суддею або іншою особою,

яка здійснює професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, а також незалежним посередником чи членом трудового арбітражу при розгляді колективних трудових спорів всупереч своїм повноваженням з метою отримання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб або з метою заподіяння шкоди охоронюваним законом правам та інтересам окремих громадян, юридичних осіб, інтересам суспільства чи держави, якщо ці дії заподіяли істотну шкоду” [111].

Листом Міністерства юстиції України від 18.12.2009 р. № 967-0-2-09-22 Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України Про внесення змін щодо деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення”, яким термін “публічні послуги” трактується у відповідності до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, крім того звертається увага на Закон України “Про адміністративні послуги”, проект якого на той час вже був схвалений Кабінетом Міністрів України, яким врегульовано суспільні відносини, що виникають у процесі надання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування адміністративних послуг фізичним та юридичним особам. Визначення державних послуг наведено у глосарії Верховної Ради України, згідно з яким під ними “розуміються будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів”. До сукупності державних послуг належить, перш за все, забезпечення зовнішньої і внутрішньої безпеки суспільства і громадянина, підтримання громадського порядку.

Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (далі – Концепція), затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-

р.: «сферу публічних послуг становлять послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні»[111].

Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють: державні та муніципальні послуги.

Державні послуги – надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету.

Муніципальні послуги – надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету[111].

Важливою складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги.

Закон України «Про адміністративні послуги» безпосередньо не встановлює перелік видів адміністративних послуг, проте визначає, що перелік адміністративних послуг міститься у Реєстрі адміністративних послуг.

У відповідності до статті 16 ЗУ «Про адміністративні послуги»: «Реєстр адміністративних послуг формується і ведеться центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері надання адміністративних послуг. Реєстр містить інформацію про: 1) перелік адміністративних послуг; 2) правові підстави надання адміністративних послуг; 3) суб'єкта надання адміністративних послуг; 4) розмір плати (адміністративний збір) за адміністративну послугу (у разі надання послуги на платній основі)» [74].

Відповідний Реєстр адміністративних послуг розміщений на Єдиному державному порталі адміністративних послуг, та міститься за посиланням: <https://my.gov.ua/>.

У відповідності до Положення «Про Реєстр адміністративних послуг»: Реєстр розміщується на офіційному веб-сайті Мінекономрозвитку. Підставою для внесення відомостей до Реєстру та їх виключення є подання міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування інформації про адміністративні послуги. Формування і ведення Реєстру забезпечується Мінекономрозвитку шляхом: збирання та оброблення інформації про адміністративні послуги; внесення відомостей до Реєстру та їх виключення[126; 112-115].

Ознайомившись із змістом адміністративних послуг, розміщених на Єдиному державному порталі адміністративних послуг можливо виокремити класифікаційні види адміністративних послуг за наступними критеріями:

*1. За оплатністю надання послуг:*

- платні адміністративні послуги;
- безоплатні адміністративні послуги.

*2. За змістом публічно-управлінської діяльності суб'єкта надання адміністративних послуг:*

- Реєстраційні адміністративні послуги.
- Адміністративні послуги з сертифікації.
- верифікація;
- нострифікація (визнання);
- легалізація (апостилізація документів);
- дозвільна діяльність та ліцензування;
- атестація;
- встановлення юридичного статусу;

Ославський М. І. виокремлює також такий критерій розмежування адміністративних послуг, як класифікація їх за рівнем правового регулювання процедури надання адміністративних послуг на :

- адміністративні послуги централізованим регулюванням (закони, акти Кабінету Міністрів);
- адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування);
- адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли має місце одночасно і централізоване, і локальне регулювання)[9].

*3. За суб'єктами надання адміністративних послуг можливо виокремити наступні класифікаційні види адміністративних послуг:*

- Адміністративні послуги, які надаються центральними органами державної влади:

Наприклад, надавачами таких адміністративних послуг є: Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; Державна авіаційна служба України; Державна архівна служба України; Державна архітектурно-будівельна інспекція України; Державна митна служба України; Державна міграційна служба України; Державна податкова служба України; Державна служба України з безпеки на транспорті; Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру ; Державна служба України з питань праці ; Та інші.

- Адміністративні послуги, які надаються на рівні державних адміністрацій, зокрема: Київською міською державною адміністрацією, районними державними адміністраціями; обласними державними адміністраціями, та в тому числі, Центрами надання адміністративних послуг, тощо.
- Адміністративні послуги, які надаються на рівні місцевого самоврядування, зокрема: міськими радами.

#### 4. За типом суспільних відносин:

- соціальні; господарські; земельні; житлові; та інші.

Таким чином, адміністративні послуги — це ті публічні (тобто державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень, що здійснюється за зверненням споживачів адміністративних послуг (фізичних або юридичних осіб) та спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків споживачами таких послуг.

Цікавим є те, що Закон України «Про адміністративні послуги» також виокремлює так звані **«супутні послуги»**, що за своєю природою не є адміністративними.

У приміщеннях, де розміщуються центри надання адміністративних послуг, інших приміщеннях, де надаються адміністративні послуги, можуть надаватися супутні послуги (виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо). При цьому, забороняється відносити до супутніх послуг надання консультацій та інформації, пов'язаних з наданням адміністративних послуг, продаж бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративних послуг, а також надання допомоги в їх заповненні, формуванні пакета документів. Надання платних супутніх послуг суб'єктом надання адміністративних послуг, центром надання адміністративних послуг забороняється.

Також на теренах вітчизняного законодавства присутнім є поняття **«соціальних послуг»**, що слід відмежовувати від «адміністративних послуг». Вказана інституція регулюється ЗУ «Про соціальні послуги» та позначає: «дії, спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб/сімей, які в них перебувають»[23].



З огляду на розглянуті види адміністративних послуг, підходи до їх розуміння, класифікацію та суміжні правові поняття, можемо дійти наступних висновків:

1. Незважаючи на плюралізм підходів до класифікації адміністративних послуг 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 випливає 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.
2. В науці державного управління достатньо часто використовується категорія «послуга». 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.

### **1.3. Особливості надання адміністративних послуг в Україні**

Статтею 9 ЗУ «Про адміністративні послуги» визначено порядок надання адміністративних послуг. Так, у відповідності до вище вказаного порядку, встановлено, що: «адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг. Адміністративні послуги в електронній формі надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому

числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування» [74].

Процедура надання адміністративної послуги складається з декількох етапів та має свої особливості:

*1. Звернення споживача до суб'єкта владних повноважень для отримання адміністративних послуг.*

Адміністративна послуга – це кінцевий результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Суб'єкт звернення - фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг (стаття 1 Закону № 5203-VI). Виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються, зокрема, перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги (пункт 3 частини першої статті 5 Закону № 5203-VI).

Відповідно до статті 8 Закону №5203-VI суб'єктом надання адміністративних послуг на кожен адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, затверджуються інформаційна і технологічна картки, а у разі якщо суб'єктом надання є посадова особа, - органом, якому вона підпорядковується.

Інформаційна картка адміністративної послуги містить інформацію про:

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

- 2) перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а у разі потреби - інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги;
- 3) платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу;
- 4) строк надання адміністративної послуги;
- 5) результат надання адміністративної послуги;
- 6) можливі способи отримання відповіді (результату);
- 7) акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги[74].

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

Отже, аналіз зазначених норм права дає підстави для висновку про те, що інформаційна картка адміністративної послуги є одним із способів забезпечення зручного доступу споживачів до інформації про адміністративні послуги і носить (має) інформативний характер (містить інформацію щодо суб`єкта надання адміністративної послуги, перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, платність або безоплатність такої послуги, тощо) для суб`єкта звернення за адміністративною послугою, та затвердження такої картки не є дією суб`єкта владних повноважень, вчиненою ним під час здійснення владних управлінських функцій.

Владні управлінські функції у даному випадку суб`єктом владних повноважень здійснюються під час та за результатом надання адміністративної послуги за заявою фізичної або юридичної особи,

спрямованих на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Тобто з моменту звернення із заявою про надання адміністративної послуги.

Фізична особа, у тому числі фізична особа - підприємець, має право на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання. Юридична особа має право на отримання адміністративної послуги за місцезнаходженням такої особи або за місцем провадження діяльності або місцезнаходженням відповідного об'єкта.

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

Центри надання адміністративних послуг утворюються при:

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

Центри надання адміністративних послуг можуть утворюватися при виконавчому органі міської міста районного значення, селищної, сільської ради у разі прийняття відповідною радою такого рішення [74].

Заява на отримання адміністративної послуги подається в письмовій, усній чи електронній формі.

Письмова заява може бути подана суб'єкту надання адміністративної послуги особисто суб'єктом звернення або його представником (законним представником), надіслана поштою, а в разі надання адміністративних послуг в електронній формі - через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування.

Споживач для отримання адміністративної послуги в центрі надання адміністративних послуг звертається до адміністратора - посадової особи органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг шляхом взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

## *2. Опрацювання звернення споживача адміністративних послуг та документів.*

Цікавим є особливості інформаційної взаємодії споживача, суб'єкта владних повноважень – надавача адміністративних послуг з іншими органами державної влади.

Так, зокрема, у відповідності до ст. 9 ЗУ «Про адміністративні послуги» встановлено, що : «Суб'єкт надання адміністративної послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління. Для отримання адміністративної послуги суб'єкт звернення у випадках, передбачених законом, подає документи (якщо відомості, що містяться в них, не внесені до відповідних

інформаційних баз в обсязі, достатньому для надання адміністративної послуги), зокрема:

1) документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, у тому числі військовослужбовців;

2) документи, що посвідчують:

особу іноземця;

особу без громадянства;

отримання статусу біженця чи притулку в Україні (зокрема, посвідчення біженця, посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист);

3) документи військового обліку;

4) свідоцтва про державну реєстрацію актів цивільного стану;

5) документи, що підтверджують надання особі спеціального права на керування транспортним засобом відповідної категорії;

6) документи, що посвідчують проходження обов'язкового технічного контролю транспортних засобів відповідної категорії;

7) документи на транспортний засіб та його складові частини, у тому числі реєстраційні документи;

8) документи про трудову діяльність, трудовий стаж і заробітну плату громадянина;

9) документи про освіту та/або професійну кваліфікацію, науковий ступінь та вчене звання і документи, пов'язані з проходженням навчання, що надаються закладами освіти;

10) довідки, висновки та інші документи, що надаються закладами охорони здоров'я;

11) документи Національного архівного фонду та інші архівні документи відповідно до законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи;

12) рішення, вирoki, ухвали і постанови судів;

13) установчі документи юридичної особи;

14) рішення, висновки і дозволи, що приймаються (надаються) органами опіки та піклування відповідно до законодавства;

15) документи медико-соціальної експертизи;

16) посвідчення та документи, що підтверджують право громадянина на отримання соціальної допомоги;

17) документи про державні і відомчі нагороди, державні премії та знаки розрізнення.

Суб'єкт надання адміністративної послуги отримує відповідні документи або інформацію без участі суб'єкта звернення на підставі поданих відомостей у заяві, у тому числі шляхом доступу до інформаційних систем або баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління, або через систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів.

Суб'єкт надання адміністративної послуги, підприємства, установи або організації, що належать до сфери його управління, які володіють документами або інформацією, необхідними для надання адміністративної послуги, зобов'язані:

1) забезпечити безоплатне надання таких документів або інформації не пізніше трьох робочих днів з дня отримання запиту від суб'єкта надання адміністративної послуги, якщо інше не передбачено законом;

2) вживати заходів щодо розбудови системи міжвідомчої електронної взаємодії, забезпечення безоплатного та відкритого доступу до своїх інформаційних систем та баз даних, якщо інше не передбачено законом;

3) відповідно до закону забезпечити зберігання та захист інформації, отриманої в результаті надання адміністративної послуги;

4) забезпечити безоплатний віддалений доступ до власних інформаційних систем та електронних баз даних (реєстрів), що містять інформацію, необхідну для надання адміністративних послуг, адміністраторам центрів надання адміністративних послуг та суб'єктам надання таких адміністративних послуг, у тому числі через систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів..» [74]

### *3. Надання адміністративної послуги суб'єктом владних повноважень.*

Законом України «Про адміністративні послуги» встановлено строки надання послуг: «граничний строк надання адміністративної послуги не може перевищувати 30 календарних днів з дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги. Суб'єкт надання адміністративних послуг надає адміністративну послугу, а центр надання адміністративних послуг забезпечує організацію надання такої послуги у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктом звернення» [74].

У разі надання адміністративної послуги суб'єктом надання адміністративних послуг, який діє на засадах колегіальності, рішення про надання адміністративної послуги або про відмову в її наданні приймається у строк- 30 календарних днів, а в разі неможливості прийняття зазначеного рішення у такий строк - на першому засіданні (слуханні) після закінчення цього строку. Адміністративна послуга вважається наданою з моменту отримання її суб'єктом звернення особисто або направлення поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) листа з



повідомленням про можливість отримання такої послуги на адресу суб'єкта звернення. У випадках, передбачених законодавством, відповідний документ може бути надісланий поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) або за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку. При цьому строк доставки поштової кореспонденції не зараховується до строку надання адміністративної послуги[74].

У місті Києві функціонує 14 центрів надання адміністративних послуг, а саме: 1 міський центр, 10 районних відділів (Центрів) та 3 територіальні підрозділи, які було утворено рішенням Київської міської ради від 22.05.2013 р.

№ 338/9395 “Про утворення Центрів надання адміністративних послуг у місті Києві”. Рішенням Київської міської ради від 25.12.2014 р. “Про упорядкування діяльності виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)” міський центр надання адміністративних послуг був виділений у окремий структурний підрозділ Департамент (Центр) надання адміністративних послуг виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)[115].

На засіданні сесії Київської міської ради 28.07.2016 р. було прийнято рішення “Про визначення переліків адміністративних послуг, які надаються через центри надання адміністративних послуг в місті Києві” (рішення від 28.08.2016 р. № 861/861), яким передбачається надання через міський центр надання адміністративних послуг 99 адміністративні послуги, а через районні відділи (Центри) – 151 адміністративних послуг[115].

Усі центри надання адміністративних послуг м. Києва функціонують відповідно до наступного графіку: понеділок, серeda – 9.00–18.00; вівторок, четвер – 9.00–20.00; п'ятниця 9.00–16.45; субота – 9.00–16.00[117].

Якість адміністративних послуг формується в рамках внутрішніх процесів інститутів публічної влади, для створення таких умов необхідно розробити ефективну систему управління цими процесами, що стабільно забезпечуватиме якісний результат незалежно від нормативних, кадрових змін, та політичних складових. В умовах проголошеної урядом процесу «діджиталізації» очевидним є регрес якості адміністративних послуг.

В результаті розгляду та дослідження даного питання можна дійти наступних висновків:

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;
- відкритості управлінської інформації, що стосується суб'єкта звернення;
- справедливості та неупередженого вживання права, що є гарантією, поваги до особистості;
- спрощення процедури доступу споживача до адміністративної послуги;
- своєчасності виконання (постачання адміністративних послуг) споживачу;
- 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.

## РОЗДІЛ 2

### ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

#### 2.1. Адміністративні послуги, як об'єкт державного управління

Оскільки, адміністративні послуги самі по собі є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону, то важливим в контексті даного дослідження є встановлення сутності адміністративних послуг, як об'єкта державного управління. При цьому, істотне значення мають механізми державного управління, їх роль та значення. Варто зауважити, що у доктрині державного управління розрізняють широкий і вузький підходи до етимологічного значення поняття «адміністративних послуг». Зокрема, виокремлюються поняття «державних послуг» а також поняття «публічних послуг». Натомість, наразі, Закон України «Про адміністративні послуги» чітко встановлює законодавче визначення адміністративних послуг, у зв'язку із чим, автор вважає за доцільне спиратися передусім на законодавчо встановлений термін. Проте, доктринальні визначення понять «адміністративних послуг», «публічних послуг» та «державних послуг» дають розуміння про співвідношення понять в контексті широкого та вузького підходів до розуміння сервісу для задоволення потреб громадян у державі.

В ході процесу децентралізації повноважень на міський рівень особливої актуальності набуває питання надання адміністративних послуг як “сервісу” для задоволення потреб громадян на певній території. Варто зауважити, що децентралізація повноважень з надання адміністративних послуг є одним з фундаментальних принципів системи державного управління, що призводить до підвищення якості надання публічних послуг й покращення результатів роботи органів влади.

Питання децентралізації влади в розрізі надання адміністративних послуг досліджене Ю.О. Куцом, який зазначає про тісний зв'язок децентралізації з субсидіарністю, що передбачає передачу окремих функцій на найнижчі рівні в системі управління тим структурам, які здатні їх виконувати, передача відповідальності за планування, менеджмент та використання ресурсів від центрального уряду та його органів на більш низькі рівні управління, що призводить до автономії місцевого самоврядування у контексті його власних повноважень та до економії фінансових та людських ресурсів [25; 35].

Сьогодні здійснюється цілеспрямоване формування України як “сервісної держави”. Вкрай важливим у даному контексті вбачається якісне надання послуг.

Вважаємо за доцільне розглянути низку напрацювань вітчизняних та зарубіжних вчених в контексті досліджуваного питання для розуміння адміністративних послуг в якості об'єкта регулювання.

Ф. Котлер надає механізми, що здатні забезпечити ефективну взаємодію між владою і власниками компаній та алгоритм дій міста, спрямованих на те, щоб залучити максимальну кількість інвестицій. Дослідник доводить необхідність чіткого визначення кола основних споживачів публічних послуг та вводить термін –“послуга (service) – будь-яка діяльність, що являє собою благо, що його одна сторона може запропонувати іншій. Послуга за своєю суттю є невідчутною і не приводить до заволодіння власністю (до передачі власності)” та важливість застосування маркетингу для управління рівнем якості послуг від держави [25].

На думку Е.В.Морозової послуги органів влади розвиваються відповідно до запозиченої на Заході концепції “сервісної держави”, але не будь який державний орган може надавати послуги, функції надання послуг властиві виключно виконавчій гілці влади, що випливає з повноважень кожної гілки

влади. Вона виділяє “вимушений” різновид державної послуги ототожнюючи їх до інструментів державного регулювання економіки [128].

В рамках повноважень виконавчої гілки влади публічні послуги розглядаються зарубіжною вченою К.О. Усачовою. Зокрема, на її думку : «сутність послуги полягає в задоволенні потреби в рамках одного або декількох напрямів діяльності органів влади» [126].

Так, В.Б.Авер'янов розглядає послуги «як чинник удосконалення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування»[1]. Оцінюючи сукупність суспільних відносин, що підлягають регулюванню адміністративним правом, спрямованість на забезпечення прав громадян-демократична сутність влади, проблеми поглиблення демократичних засад адміністративної реформи в Україні. У сфері регулювання адміністративного права перебуває весь спектр відносин, що формуються в ході діяльності органів виконавчої влади щодо реалізації покладених на них завдань і функцій держави. При цьому пріоритети у діяльності органів виконавчої влади в сучасних умовах суттєво змінилися. Зокрема, перехід до ринкових засад в економіці України вплинув і на зміст державного управління у цій сфері. Якщо у справі охорони громадського порядку і безпеки та в окремих напрямках адміністративно-політичної діяльності державно-владний вплив посилюється, то економіка потребує більшої незалежності від держави і активнішого використання відповідних важелів ринкової саморегуляції. Сама державно-управлінська діяльність має перетворюватися з переважно владно- розпорядчої щодо людини на діяльність, що головним чином забезпечує пріоритет прав особи у її відносинах з державою і зорієнтована на надання громадянам адміністративних (управлінських) послуг [1].

На думку Ю.В. Даньшиної: «головними напрямками модернізації сфери публічних послуг, які потребують нормативно-правового регулювання, повинні бути: закінчення процесу упорядкування переліків послуг та чітка

регламентація їх надання, прозорість та спрощення процедур, забезпечення зручності шляхом інформаційної підтримки, покращення системи адміністративного оскарження рішень, дій та бездіяльності органів публічного управління та державних службовців» [47].

А. Шаститко розглядає дефініцію “публічні послуги” з позиції їх основного завдання – підвищення ефективності державного управління. Зокрема, науковець виділяє емпіричний і теоретичний підходи до розуміння цього поняття. За першим підходом, публічними послугами вважаються послуги, що надані у зв’язку з використанням владних функцій органами виконавчої влади та їхніми установами за безпосередньої взаємодії з громадянами, а за другим – послуги, що мають ознаки приватних благ, але безпосередньо пов’язані зі специфікацією й захистом прав власності окремих осіб [121, с.150]. Ю. Тихомиров до публічних послуг зараховує виконання дій уповноваженим суб’єктом з метою задоволення потреб і прав інших осіб [129, с. 118].

Л.А. Мицкевич вбачає актуальність теми “публічних послуг” в сучасному управлінні. Поняття публічних (державних) послуг на його погляд є настільки складним та багатозначним, що на даному етапі є потреба в максимальному описі існуючих підходів, для того щоб потім використовувати один чи декілька визначень послуг, обрати стійку концепцію публічних послуг, яка буде покладена в основу правового регулювання[20].

У працях Т.В.Маматової розглядаються ідеї управління на основі якості, як чинник підвищення конкуренто-спроможності України в умовах глобалізації, розвиток методологічних засад управління на основі якості як підґрунтя системних якісних перетворень в Україні, насамперед у сфері публічних послуг [128].

О.І. Григораш, досліджуючи публічні послуги у сфері державного управління, поняття “публічні послуги” визначає як надзвичайно складне і багатогранне явище. На її думку на сьогодні існує потреба більш повно описати усі існуючі підходи щодо його розуміння, щоб потім на їх основі створити один або декілька, напрацювати діючу концепцію надання публічних послуг, яка може бути закладена в основу правового регулювання. Поліпшення якості обслуговування громадян є одним із завдань Концепції адміністративної реформи, яка визначає “послуги” як діяльність з обслуговування громадян, що полягає не тільки у їх наданні, але й ефективному функціонуванні органів влади. Отже, на сучасному етапі розвитку науки адміністративного права існує реальна можливість здійснити вплив на якість правового регулювання й становлення практики державного управління шляхом побудови теорії надання публічних послуг як одного з видів позитивного державного управління [165].

Предметом дослідження Л.І.Маниліч є адміністративно-правові, організаційні та теоретико-методологічні засади надання публічних послуг органами державної податкової служби в умовах впровадження адміністративної і податкової реформ в Україні. На її думку поняття “публічні послуги” є загальним, родовим поняттям, що й зумовило дослідження саме публічно-сервісної діяльності як загальної діяльності щодо надання послуг (державних, адміністративних, інформаційно-консультаційних та ін.) [87].

В.М. Сороко досліджував надання публічних послуг органами державної влади та концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців та надання державних послуг як функції державного управління розроблені основи впровадження в практику діяльності владних інститутів технології надання публічних послуг, зміст яких впливає з повноважень органу влади. Звертається увага на розроблення стандарту надання послуг і питань,

пов'язаних з оцінкою їх якості. Створений класифікатор публічних послуг та стандарт опису державної послуги для забезпечення технології діяльності державних службовців у форматі державної послуги [56].

О.В. Берданова досліджуючи розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг виокремлює поняття “громадські послуги” як муніципальні послуги, що надаються територіальній громаді, громадянам з метою задоволення їх потреб органами місцевого самоврядування [64; 30].

І.О. Кресіна вказує на те, що державне управління є політичним явищем у процесі реалізації державної влади і вважають, що державну політику неможливо відділити від надання управлінських послуг органів державної влади [28; 13]. На думку автора, базовим механізмом реалізації сервісно-орієнтованої державної політики у сфері забезпечення потреб громадян є надання управлінських послуг.

На думку В.Тимощука: «послуги, що надаються державою та місцевим самоврядуванням, складають сферу публічних послуг. Принципова відмінність між публічними та послугами приватного сектору на його думку полягає у тому, що приватний сектор намагається максимально розширити асортимент послуг, а номенклатура публічних послуг має ґрунтуватися на принципі – держава робить тільки те, що не може або не повинен робити приватний сектор. За ознаками суб'єкта, що надає послуги поділяє їх на державні та муніципальні. Дає визначення адміністративній послугі та неадміністративній послугі» [66].

Питання стандартів і ознак державних послуг, співвідношення соціальних із публічними та адміністративними, її класифікації, аналізу їх змісту подібностей і відмінностей досліджували Н.Кабаченко, І.Коліушко, О.Поляк, С.Серьогін, Л.Сідельник, В.М.Сороко, І.Студеняк, В.Тимощук, І.Хожило, Г.Чміленко, Н.Ярош та ін.



К.В.Дубіч вважає, що соціальні послуги певною мірою взаємопов'язані з послугами державними та управлінськими (адміністративними), які надаються державою, уточнюючи місце соціальних послуг у класифікації публічних послуг відокремлює два види: адміністративні соціальні послуги та соціальні послуги. Адміністративні та соціальні послуги, є результатом реалізації, суб'єктом владних повноважень, уповноваженого відповідно до законодавчого акту забезпечувати юридичне оформлення умов реалізації фізичними, юридичними особами прав, свобод і законних інтересів [20].

Деякі автори не ототожнюють публічні послуги із соціальними. Так, І.В. Венедіктова підкреслює, що соціальні послуги надаються громадянам і лише громадянам, а не юридичним особам порядок їх надання чітко регламентований законодавством, для них характерна адресна суб'єктна спрямованість, вони надаються лише в межах цільової державної програми, їх фінансування здійснюється за рахунок бюджетних коштів. Отже, для соціальних послуг характерним є, по-перше суб'єкти що надають і споживають ці послуги, по-друге, процедура надання і фінансування послуги, по-третє, імперативний метод регулювання правовідносин, що виникають [9].

К.В.Ніколаєнко, аналізуючи сферу послуг в Україні розглядає адміністративні послуги як різновид публічних послуг, на його погляд адміністративна послуга завжди є публічною, а також може бути як державною, так і муніципальною. На відміну від публічних послуг, які можуть надаватися як за ініціативою зацікавлених у послугі осіб, так і без такої ініціативи відповідно до закону (за ініціативою самих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у зв'язку з виконанням публічного обов'язку, похідного від законних інтересів споживача послуг), адміністративні послуги належать до тієї групи

публічних послуг, приводом для початку здійснення яких є надходження звернення від зацікавленої особи [93].

Зокрема, І.Б.Коліушко та В.П.Тимошук в сучасних наукових працях та коментарях до діючого законодавства зауважують на правильності використання термінології адміністративні послуги так як “особа за власною ініціативою звертається до адміністративного органу з метою одержання необхідного для реалізації своїх прав рішення або дії. Таким чином, адміністративні послуги надаються громадянам і юридичним особам у випадках їх звернення до відповідних органів і організацій”. Аналізуючи стан та перспективи реформування сфери адміністративних послуг особливу увагу приділяють створенню та організації діяльності центрів надання адміністративних послуг та надають науково-практичний коментар до Закону України “Про адміністративні послуги” [25].

Обґрунтованою є позиція С.Дембицької, яка зазначає, що введення в правовий обіг поняття “адміністративна послуга” спрямоване не так на впровадження окремого виду адміністративно-правових відносин між людиною і державою, як на переосмислення взаємовідносин між державними органами та громадянином, бо сутність цього питання полягає у “службі держави інтересам людини”, до того ж основним в цьому контексті виступає принцип верховенства права. Природа змін полягає в тому, щоб місце домінуючої в минулому ідеології “планування” держави над людиною посіла програма “служіння” держави інтересам людини [16; 34].

Ю.Куц, С.Краснопьорова, О.Чаплигін також відстоюють позицію, що більш вдалим є використання дефініції “адміністративні послуги”, адже вона вказує на суб’єкта, який надає такі послуги (адміністративні органи), та характеризує владно-публічну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг [64]. Такої самої думки дотримується і Л.Міцкевич, вважаючи адміністративною послугою всю діяльність апарату державної влади з організації суспільного життя [15].

Схожої позиції (а саме, щодо поділу державних послуг на управлінські та адміністративні) дотримуються і Д.В.Сухінін та Ю.Шаров, хоча з деякими відмінностями у тлумаченні адміністративних послуг. Зокрема, під адміністративними послугами вони розуміють результат здійснення владних повноважень 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 реєстрацій тощо) [98]. Крім того, на їхню думку, державні послуги можуть надаватись не лише органами державної влади, а й державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування при виконанні делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. Сферу ж публічних послуг формують ті послуги, що надаються органами державної влади та місцевого самоврядування.

А.Ю.Жуковська, розглядаючи теоретичні та правові засади, аналізуючи сучасний стан, досліджуючи моделі механізмів надання адміністративних послуг та шляхи підвищення якості адміністративних послуг органів виконавчої влади, також пропонує класифікацію послуг, доводить доцільність розроблення стандартів адміністративних послуг та пропонує зосереджуватися на перспективах і методології використання міжнародних стандартів якості ISO 9001 [99].

Ю.П.Шаров та Т.В.Маматова досліджуючи надання адміністративних послуг органами публічної влади пропонують концептуальну модель системи комплексної контрольної діяльності у сфері надання публічних послуг в тому числі настанови ISO IWA4 та нормативне регулювання діяльності щодо громадського моніторингу [128].

О.І.Васильєва у наукових роботах обґрунтовує необхідність залучення неприбуткових організацій до надання адміністративних послуг. На її думку: «органи влади на місцевому рівні, реалізуючи державну політику з

реформування системи надання послуг, повинні впроваджувати механізми партнерства державного, приватного та громадського секторів, ефективно використовуючи наявні ресурси неприбуткових організацій. Науковець приділяє окрему увагу наданню адміністративних послуг у розрізі об'єкта контролю. Важливим значенням для надання якісних адміністративних послуг населенню посідає громадський контроль. Перед владними структурами постають завдання наблизити державний апарат до громадян та їх організацій, зробити його роботу більш відкритою, зміцнити відносини з громадськістю» [33; 15-16].

Детального вивчення сфера надання адміністративних послуг набула в наукових роботах Н.В. Васильєвої. Заходи з підвищення якості надання державних послуг в умовах проведення адміністративної реформи, підходи до оцінювання якості надання адміністративних послуг органами виконавчої влади в Україні, концептуальні підходи до підвищення ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади з надання адміністративних послуг, надання адміністративних послуг підприємцям Грузії, інструменти реформування системи надання адміністративних, державних та муніципальних послуг Білорусі, Молдови, Росії, досвід Казахстану та країн Середньої Азії, загалом всіх п'ятнадцяти країн союзних Республік [33; 15-16].

Ю.В.Даньшина, вивчаючи питання методологічних засад оцінки якості адміністративних послуг, приходять до висновку що показники оцінки якості надання адміністративних послуг визначають кількісні та якісні характеристики, відповідно до конкретно визначеного критерію. Що ж до самих критеріїв оцінки якості надання адміністративних послуг, то це визначені системні знаки послуги, що є підставою для оцінки її відповідності до встановлених стандартів. Європейські стандарти щодо оцінювання якості надання адміністративних послуг це – передусім комплекс принципів, норм формування та впровадження, вимог до державного службовця. Ця

сукупність створює засади для наближення до певного, визнаного світом, стандарту для реалізації впровадження концепції “сервісної держави”. Дотримання цих стандартів виведе Україну на новий рівень взаємодії держави та громадян, а також надання якісних адміністративних послуг [44].

С.Д.Дубенко, В.І.Мельниченко, Н.Г.Плахотнюк займаючись теоретичними підходами до вирішення практичних питань у сфері адміністративних послуг органів виконавчої влади доводять необхідність запровадження методики системи управління якістю в місцевих органах виконавчої влади та місцевого самоврядування; проект регламенту надання адміністративної послуги [56; 78].

Н.Т.Гончарук та Л.Л.Прокопенко доводять необхідність здійснення децентралізації надання адміністративних послуг, створення та організації ефективної діяльності державних служб, зорієнтованих виключно на надання адміністративних послуг, що дозволяє забезпечити ефективність функціонування нової моделі надання адміністративних послуг в українських умовах, визначить критерії та стандарти якості надання адміністративних послуг, впровадити електронне урядування в надання адміністративних послуг [44].

Взаємодія органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади у сфері надання адміністративних послуг є предметом дослідження В.А. Телицької на її думку: «інструменти передачі та делегування повноважень з надання адміністративних послуг повинні використовуватися для їх наближення до споживачів, децентралізація повноважень повинна відбуватися у контексті адміністративної та секторальної реформ» [32].

В контексті даного питання варто звернутись до Теорії керування. За сучасним визначенням, теорія керування (управління) (*Control theory*) – наука про принципи і методи керування різними системами та об’єктами.

Процес керування (управління) можна розділити на декілька етапів:

1. Збір і обробка інформації.
2. Аналіз, систематизація, синтез.
3. Постановка на цій основі цілей. Вибір методу управління, прогноз.
4. Впровадження вибраного методу управління.
5. Оцінка ефективності вибраного методу управління.

Кінцевою метою теорії управління є універсалізація, а значить узгодженість, оптимізація і найбільша ефективність функціонування систем.

Методи керування технічними системами та іншими об'єктами, що розглядаються теорією, можуть базуватися на одному з трьох фундаментальних принципів:

- принцип розімкненого керування;
- принцип компенсації;
- принцип зворотного зв'язку.

Управління можна розділити на два види:

- стихійний: дія відбувається в результаті взаємодії суб'єктів (синергетичне управління);
- свідомий: планомірна дія об'єкта (ієрархічне управління).

При ієрархічному управлінні, що притаманне процесам надання публічних послуг, мета функціонування системи задається її надсистемою. Цією надсистемою виступає Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України, що встановлюють принципи надання публічних послуг.

Як свідчить світовий досвід, одним із перспективних напрямів розвитку надання якісних публічних послуг є розвиток засобів електронного їх надання. Теоретичні та організаційно-методичні засади надання

публічних послуг в електронній формі стали предметом дослідження В.Г.Логінова, І.О.Макарова, М.В.Мазуркевича, Н.І.Костенюка, Г.О.Панченко [68]. На їх думку, для підвищення якості надання послуг від органів влади необхідно чітко розмежовувати повноваження між органами влади, регламентувати всю процедуру надання публічних послуг, виробити стандарти. Важливим постає завдання опису і оптимізації адміністративно-управлінських процесів надання публічних послуг має певний комплекс рішень в корпоративному секторі. Тому актуальними для державного управління є питання, наскільки технологія опису і оптимізації бізнес процесів можливо застосувати в державному секторі. Саме ці аспекти стали предметом детального вивчення І. В. Клименко, в результаті чого їм запропоновано приклади моделювання процесів надання електронних державних послуг та стандартизації їх опису [72; 56].

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

Незважаючи на достатньо широке коло наукових досліджень 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 у соціально- політичній сфері перед владою гостро постає питання оптимізації процесу надання адміністративних послуг, наближення їх до безпосередніх споживачів, спрощення процедур, підвищення якості їх надання.

З огляду на вище зазначене, можна дійти наступних *висновків*:

- Всі ці ідеї і погляди різнобічно розглядають і досліджують сутність категорії «адміністративних послуг», що безумовно може визначати

її в якості об'єкту державного управління, на який направлено відповідні важелі впливу управління. Послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, віднесені до сфери публічних послуг.

## **2.2. Державна політика в сфері адміністративних послуг в 2019-20 х роках**

У відповідності до Закону України «Про адміністративні послуги» встановлює основоположні засади державної політики у сфері надання адміністративних послуг».

Так у відповідності до ст. 4 Закону: «державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на принципах:

- 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності;
- 2) стабільності;
- 3) рівності перед законом;
- 4) відкритості та прозорості;
- 5) оперативності та своєчасності;
- 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг;
- 7) захищеності персональних даних;
- 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг;
- 9) неупередженості та справедливості;
- 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень».[74]



Варто зауважити, що сучасна державна політика щодо розвитку системи адміністративних послуг, підвищення системи ефективності даних послуг не стоїть на місці та розвивається у напрямку вирішення істотних проблем реформативним шляхом.

4 грудня 2019 року під час засідання Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування команда напрямку з покращення якості надання адміністративних послуг для населення "U-LEAD з Європою" презентувала пропозиції щодо державної політики у сфері надання адміністративних послуг, що являє собою документ, який складається з підготовлених протягом 2019 року полісі-записок. Підняті у документі питання були предметом консультацій з відповідальними органами державної влади, окремими органами місцевого самоврядування та іншими зацікавленими особами.

Програма «U-LEAD з Європою» передбачає підтримку створення та модернізації центрів надання адміністративних послуг (далі –ЦНАП), і відпрацювання, у процесі взаємодії з органами місцевого самоврядування, практичних проблем та прогалин у законодавстві, які ускладнюють налаштування ефективної системи надання адміністративних послуг у громадах. Цей документ покликаний звернути увагу відповідальних органів державної влади на такі проблеми законодавства і практики, з метою подальшого їх вирішення та створення сприятливих умов для надання доступних і якісних адміністративних послуг[70].

Програма «U-LEAD з Європою» є однією з найбільших програм міжнародної технічної допомоги для України з підтримки децентралізації, фінансується Європейським Союзом та його країнами-членами Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею, Швецією. Напрямок покращення якості надання адміністративних послуг для населення Програми має на меті створення або модернізацію до 600 ЦНАП до квітня 2020 року в містах,

селищах і селах України, насамперед, в об'єднаних територіальних громадах. Програмою надається інституційна допомога, включаючи інтеграцію послуг у ЦНАП, тренінгові заходи для персоналу, матеріальна допомога для облаштування робочих місць меблями та технікою, програмний комплекс автоматизації для ЦНАП «Вулик» тощо. У завданнях Програми, відповідно до Угоди між Урядом України та Європейським Союзом, передбачено підготовку пропозицій щодо державної політики у сфері децентралізації та адміністративних послуг, надання відповідної консультаційної підтримки Уряду України щодо реформування політики і законодавства.

*Варто зауважити, що вище вказана Програма виділяє наступні істотні проблеми в сфері адміністративних послуг:*

1. Законодавчі недоліки визначення суті ЦНАП: замість акценту на належному (достатньому) переліку послуг увага на одному з механізмів надання послуг (взаємодії адміністратора і суб'єктів надання адміністративних послуг).
2. Дискусійні тлумачення законодавства в частині розуміння посади та функцій «адміністратора» (окрема посада чи також функції / завдання, що можуть покладатися на інших посадових осіб органу, що утворив ЦНАП).
3. Брак чіткості державної політики у визначенні пріоритетів розвитку мережі ЦНАП.
4. Недостатність стратегічного бачення місця ЦНАП у контексті розвитку електронних послуг.
5. Юридичні складнощі (брак визначеності) в механізмі утворення віддаленого робочого місця чи територіального підрозділу ЦНАП на основі договору про співробітництво територіальних громад при відсутності власного ЦНАП у ОМС – партнера
6. Переобтяжені інформаційні картки адміністративних послуг.
7. Відсутність у більшості ЦНАП України адміністративних послуг соціальної сфери через низький рівень виконання розпорядження Кабінету Міністрів

України від 16.05.2014 №523 (у редакції розпорядження від 11.10.2017 №782), в тому числі через брак поінформованості місцевих органів соціального захисту населення про потребу, порядок виконання цього рішення Уряду та відсутність чітко визначених механізмів здійснення цієї роботи.

8. Відсутність доступу до реєстрів / баз даних Мінсоцполітики у ОМС / ЦНАП
9. Складність інтеграції до ЦНАП послуг РАЦС у містах обласного значення та в райцентрах.
10. Складна процедура реєстрації місця проживання із обов'язковим підтвердженням прав на житло, що обмежує права громадян бути зареєстрованими за реальним місцем проживання та не дозволяє сформувати достовірні реєстри територіальних громад.
11. Та інші проблеми матеріально-технічного та процедурного характеру[70].

Вказана Програма виокремлює наслідки та причини проблеми, пов'язані із практичним функціонуванням інституцій, та основні шляхи вирішення проблеми.

**Зведені пропозиції Програми «U-LEAD з Європою» щодо державної політики у сфері надання адміністративних послуг зводяться до наступного:**

- 1) у законодавчому визначенні суті ЦНАП зробити акцент на такий головній ознаці як надання належного (не менше певного стандарту) переліку послуг;
- 2) визнати та/або визначити пріоритетне право органу, що утворює ЦНАП, самостійно організувати його роботу, включаючи підходи до формування штату (складу), механізмів інтеграції послуг у ЦНАП та їх надання;
- 3) встановити дієвий законодавчий механізм перетворення у громадах (населених пунктах), які є районними центрами, ЦНАП райдержадміністрації у ЦНАП ОМС, стимулювання цього процесу;
- 4) визначити державні пріоритети у підтримці розвитку мережі ЦНАП, в тому числі встановити кілометрову доступність до ЦНАП;

- 5) сформулювати державну візію ЦНАП у середньостроковій та довгостроковій перспективі, в тому числі роль ЦНАП як гарантований канал надання послуг в умовах цифрової трансформації;
- 6) передбачити у Законі просте регулювання щодо порядку утворення віддаленого робочого місця чи територіального підрозділу ЦНАП на основі договору про співробітництво територіальних громад (при відсутності власного ЦНАП у ОМС - партнера);
- 7) змінити статус «типових» інформаційних карток адмінпослуг на «примірні» та рекомендувати усім суб'єктам використовувати найпростішу форму Інформаційних карток.

*Адміністративні послуги у сфері соціального захисту:*

- 1) надати ОДА і РДА, ОМС міст обласного значення офіційне письмове роз'яснення Міністерства соціальної політики щодо виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 №523 (в новій редакції) у частині порядку надання адміністративних послуг соціальної сфери через ЦНАП, а також проінформувати про нього всі ОМС;
- 2) відповідальним ЦОВВ (ПФУ, ЦЗ тощо) розробити та затвердити типові інформаційні та технологічні картки на адміністративні послуги;
- 3) передбачити наказом Мінсоцполітики можливість надання доступу до баз даних (реєстрів) Мінсоцполітики для працівників ЦНАП, що організовують надання адмінпослуг соціальної сфери;
- 4) Пенсійному Фонду України, Державній службі зайнятості України розширити практику надання відповідно пенсійних послуг, послуг у сфері зайнятості через персонал (адміністраторів) ЦНАП та включати до переліку послуг, що надаються через ЦНАП послуги щодо призначення пенсій, інші адміністративні послуги цих органів;
- 5) Мінсоцполітики розробити рекомендації/роз'яснення щодо комплексного врахування всіх необхідних аспектів для створення належного ЦНАП у

форматі «Прозорий офіс» з інтеграцією до нього не лише адміністративних послуг соціальної сфери, але й усіх інших груп адміністративних послуг[70].

*Програма передбачає пропозиції щодо реєстрації актів цивільного стану:*

- 1) Ухвалити закон, що передбачає децентралізацію повноважень у сфері РАЦС, тобто їх делегування органам місцевого самоврядування (зокрема, на основі законопроекту 6150).
- 2) Зупинити практику створення відомчих «офісів РАЦС» («Open Space») Міністерства юстиції, особливо у населених пунктах, де функціонують належні ЦНАП.
- 3) Визначити ефективний механізм надання послуг РАЦС у старостинських округах ОТГ шляхом внесення відповідних змін до наказу Мін'юсту «Про затвердження Правил державної реєстрації актів громадянського стану в Україні» від 18.10.2000 №52/5 та наказу Мін'юсту «Про затвердження Порядку ведення обліку і звітності про використання бланків свідоцтв про державну реєстрацію актів цивільного стану, а також їх зберігання» від 29.10.2012 №1578/5, інших нормативних актів у сфері РАЦС.
- 4) Раціоналізувати вимоги до зберігання бланків свідоцтв РАЦС або взагалі відмовитись від спеціальних бланків у сфері РАЦС.
- 5) Скасувати вимогу підписання актових записів та свідоцтва РАЦС керівником відділу РАЦС Мінюсту та обмежитися підписом однієї посадової особи, яка провела державну реєстрацію акта цивільного стану.
- 6) Узгодити графіки роботи підрозділів ДРАЦС і ЦНАП.
- 7) Узгодити пілотні ініціативи («шлюб за добу» та інші) з чинним законодавством та з стратегічними напрямками державної політики – децентралізацією та інтеграцією адміністративних послуг до ЦНАП.
- 8) Зупинити практику створення відомчих «офісів РАЦС» («Open Space») Міністерства юстиції, особливо у населених пунктах, де функціонують належні ЦНАП.

- 9) Визначити ефективний механізм надання послуг РАЦС у старостинських округах ОТГ шляхом внесення відповідних змін до наказу Мін'юсту «Про затвердження Правил державної реєстрації актів громадянського стану в Україні» від 18.10.2000 №52/5 та наказу Мін'юсту «Про затвердження Порядку ведення обліку і звітності про використання бланків свідоцтв про державну реєстрацію актів цивільного стану, а також їх зберігання» від 29.10.2012 №1578/5, інших нормативних актів у сфері РАЦС.
- 10) Раціоналізувати вимоги до зберігання бланків свідоцтв РАЦС або взагалі відмовитись від спеціальних бланків у сфері РАЦС.
- 11) Скасувати вимогу підписання актових записів та свідоцтва РАЦС керівником відділу РАЦС Мінюсту та обмежитися підписом однієї посадової особи, яка провела державну реєстрацію акта цивільного стану.
- 12) Узгодити графіки роботи підрозділів ДРАЦС і ЦНАП.
- 13) Узгодити пілотні ініціативи («шлюб за добу» та інші) з чинним законодавством та з стратегічними напрямками державної політики – децентралізацією та інтеграцією адміністративних послуг до ЦНАП. Реєстрація нерухомості та бізнесу, «місцевий нотаріат»
- 14) Внести зміни до законодавства, якими передбачити зберігання реєстраційних справ у всіх суб'єктів державної реєстрації –ОМС;
- 15) Внести зміни до законодавства, якими передбачити виключення РДА, які утворили спільний з ОМС ЦНАП та/або в разі охоплення ОТГ всієї території району, з переліку обов'язкових суб'єктів державної реєстрації;
- 16) Актуалізувати розміри плати за адміністративні послуги (адміністративних зборів), в тому числі, можливо, –шляхом розробки та ухвалення Закону «Про адміністративний збір»;
- 17) Розглянути можливість спрощення механізму прийняття готівкових платежів в ОМС/ЦНАП за надання адміністративних послуг, принаймні у сільській місцевості;
- 18) Передбачити заміну «іменних» печаток (штампів) адміністраторів ЦНАП «номерними» та інші рекомендації [70].

Доречи, в сучасних умовах карантину дана Програма не припинила фазу свого втілення та реформування системи адміністративних послуг в Україні, більше того, беззаперечним є факт сприяння державі Україна в таких складних карантинних умовах роботи Центрів надання адміністративних послуг.

Так, зокрема, як свідчать джерела засобів масової інформації: «Програма «U-LEAD з Європою», що фінансується ЄС та його країнами-членами Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією, передала 110 Центрам надання адміністративних послуг (ЦНАП) у громадах набори для організації безпечного приміщення ЦНАП, які допоможуть дотримуватися карантинних обмежень під час пандемії COVID-19. До набору входять великий захисний екран для реєстрації, індивідуальні захисні екрани для працівників, а також стікери з рекомендацією тримати безпечну дистанцію для зон очікування та прийому відвідувачів, стікери-нагадування вдягти маску при вході до приміщення та ретельно мити руки у вбиральні. Набір було розроблено на основі міжнародного досвіду, рекомендацій Уряду та експертів щодо виходу з карантину для сервісних установ. Це вже друга розсилка таких наборів у громади-партнери U-LEAD. Враховуючи 150 ЦНАП, які отримали їх у серпні 2020 року, Програма зробила внесок в організацію безпечного простору ЦНАП під час карантинних обмежень для 260 громад України»[70].

Також державна політика у сфері адміністративних послуг орієнтована на спрощення системи адміністративних (публічних послуг), зокрема, передбачає їх оперативність надання, спрощення процедури, спрямованість на задоволення потреб споживача.

Так у відповідності до Указу Президента В. Зеленського від 07.09.2019 року «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг»

передбачаються: «основні напрями державної політики та доручено Кабінету Міністрів України забезпечити:

1) визначення та впровадження єдиних вимог до надання публічних послуг, у тому числі ключових показників ефективності, граничного часу очікування, показників задоволеності суб'єктів звернення;

2) поступове переведення окремих публічних послуг в електронну форму та оприлюднення на Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади щоквартальних звітів про стан реалізації відповідних заходів з відображенням інформації про послуги, переведені в електронну форму, та послуги, порядок та умови отримання яких спрощено;

3) упровадження дієвого механізму контролю за наданням публічних послуг, у тому числі шляхом замовлення послуги удаваним суб'єктом звернення, упровадження зручних способів отримання відгуків від фізичних та юридичних осіб щодо наданих їм публічних послуг, удосконалення процедури адміністративного оскарження рішень, дій або бездіяльності;

4) опрацювання питання щодо запровадження нових підходів до утворення та діяльності центрів надання адміністративних послуг, зокрема шляхом:

переходу до надання адміністративних послуг обласних та районних державних адміністрацій центрами надання адміністративних послуг органів місцевого самоврядування на засадах співфінансування державою відповідних видатків із забезпеченням належної мережі центрів надання адміністративних послуг та доступності таких послуг з подальшим скасуванням обов'язку утворення центрів надання адміністративних послуг при районних державних адміністраціях;

спрямування частини плати за надання адміністративних послуг (адміністративного збору) на матеріально-технічне забезпечення діяльності центрів надання адміністративних послуг та винагороду адміністраторам



таких центрів із забезпеченням постійного бюджетного призначення таких видатків;

5) опрацювання питання щодо доцільності подальшого надання адміністративних послуг державними та комунальними підприємствами;

6) урегулювання питання плати за надання адміністративних послуг (адміністративного збору) шляхом запровадження єдиних засад визначення розмірів адміністративного збору за надання адміністративних послуг, порядку його сплати та використання;

7) запровадження ефективних способів надання консультацій фізичним та юридичним особам, зокрема з використанням "гарячих ліній" зв'язку, віртуальних співрозмовників ("чат-ботів"), електронних баз типових питань і відповідей, щодо публічних послуг, які користуються найбільшим попитом, пов'язаних насамперед із пенсійним та іншим соціальним забезпеченням, видачею документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи, реєстрацією місця проживання (місця перебування) особи, державною реєстрацією юридичних осіб, фізичних осіб- підприємців та громадських об'єднань, державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно (у тому числі прав на земельну ділянку) та їх обтяжень, реєстрацією транспортних засобів, видачею посвідчень водія;

8) спрощення процедур надання та отримання публічних послуг, забезпечення їх доступності, зокрема шляхом:

- скасування необхідності подання заяви про надання публічної послуги у паперовій формі у разі наявності відомостей, необхідних для отримання такої послуги, в інших поданих суб'єктом звернення документах або національних електронних інформаційних ресурсах;

- поширення практики заповнення заяви про надання публічної послуги уповноваженою особою суб'єкта надання публічної послуги або

центру надання адміністративних послуг для її подальшого підписання суб'єктом звернення;

- упровадження механізмів оперативного уточнення (виправлення) технічних помилок, опісок у заявах про надання публічної послуги та інших документах, що подаються для отримання публічної послуги, а також автоматичної перевірки повноти та достовірності відомостей у заявах про надання публічної послуги в електронній формі;

- покладення на адміністраторів центрів надання адміністративних послуг обов'язків стосовно внесення відомостей, необхідних для отримання окремих адміністративних послуг, до відповідних інформаційних систем суб'єктів надання адміністративних послуг та єдиного державного веб-порталу електронних послуг;

- надання окремих адміністративних послуг в автоматичному режимі без втручання людини, а також за допомогою засобів телефонного зв'язку з використанням автоматизованих систем, що дають змогу, зокрема, ідентифікувати суб'єкта звернення через засоби розпізнавання голосу або відповіді на контрольні запитання;

- отримання за бажанням суб'єкта звернення результатів надання публічних послуг засобами кур'єрського зв'язку;

9) удосконалення системи підвищення кваліфікації осіб, що забезпечують надання публічних послуг;

10) опрацювання питання щодо запровадження реєстрації місця проживання за декларативним принципом шляхом подання заяви в електронній формі із забезпеченням непорушності прав власника, а також забезпечення взаємодії відповідних реєстрів територіальних громад з національними електронними інформаційними ресурсами;

11) запровадження можливості надання органами місцевого самоврядування та/або нотаріусами окремих публічних послуг, зокрема пов'язаних із реєстрацією актів цивільного стану, реєстрацією транспортних засобів, видачею посвідчень водія, державною реєстрацією земельної ділянки, наданням соціальних послуг;

12) упровадження механізму надання комплексної електронної послуги, пов'язаної з оформленням права на земельну ділянку;

13) опрацювання питання щодо запровадження можливості зарахування виплат у соціальній сфері на банківський рахунок, відкритий отримувачем відповідних коштів у будь-якій банківській установі;

14) опрацювання питання щодо забезпечення через єдиний державний веб-портал електронних послуг можливості для споживачів житлово-комунальних послуг подавати виконавцям таких послуг звернення в електронній формі щодо їх надання, встановлення, обслуговування, заміни та перевірки вузлів обліку, отримувати інформацію про перебіг та результати розгляду таких звернень, здійснювати розрахунки за житлово-комунальні послуги» [66].

З огляду на досліджене питання можна дійти наступних *висновків*:

1. Наразі актуальним є питання реформування діяльності Центрів надання адміністративних послуг та приведення їх у відповідність до європейських стандартів.
2. Зацікавленість іноземних партнерів України у запровадженні та прогресі регіональної політики та децентралізації влади є очевидною, що втілюється у свою чергу у додаткове ресурсне сприяння, фінансування та запровадження іноземного досвіду.
3. Державна політика у сфері удосконалення інституту адміністративних послуг керується наступними засадами:

- розробка та впровадження системи заходів зі створення доступних та зручних умов для надання суб'єктам звернень адміністративних послуг;
- спрощення процедур отримання адміністративних послуг, підвищення їх якості;
- залучення фінансової та технічної допомоги міжнародних донорських організації для реалізації проектів;
- підвищення якості надання адміністративних послуг за рахунок кадрової політики.

## РОЗДІЛ 3

### ШЛЯХИ РОЗВИТКУ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

#### 3.1. Зарубіжний досвід у сфері надання адміністративних послуг

Для аналізу зарубіжного досвіду формування механізму надання адміністративних послуг вважаємо за потрібне розглянути держави, що мають схоже з Україною історичне минуле, подібні проблеми з реформування територіальної організації влади, державний устрій та політичний режим.

Цікавим для розгляду є зокрема досвід Естонії у формуванні системи державних сервісів для громадян. Дослідженням системи адміністративних послуг Естонії приділяється значна увага з боку сучасних українських науковців. Так, зокрема, досвід Естонії описаний у роботах: Ільчанінової Н.І., Тихонова Д.С., Шамрай Н.В., та інших науковців.

Так, зокрема, Шамрай Н.В. вказує: «Одним з завдань стало подолання бюрократизму й надмірної кількості документів, що передбачали спілкування споживачів адміністративних послуг з великою кількістю органів публічного управління. Результатом стало впровадження у державі проекту «Електронна Естонія»»[127].

Місто Таллінн є найбільшим муніципалітетом в Естонії, входить до складу повіту Харьюмаа. У радянський час місто включало чотири райони: Калінінський (кол. Коплиський), Ленінський, Морський, Жовтневий. В ході реформи місцевого самоврядування 4 березня 1993 року з чотирьох районів були утворені 8 частин міста (ест. linnaosad). Естонія обрала своїм пріоритетним напрямком впровадження державного проекту “Електронна Естонія”. Це потребувало уніфікації реєстрів і формування централізованої інформаційної бази та функціонування за принципом “єдиного вікна”, у

відповідності до якого адміністративні послуги населенню надавалися за допомогою автоматизованих центрів обслуговування[68].

У результаті здійснених заходів органи влади отримали електронний інструмент обслуговування населення (без відвідування відповідних закладів), за якого швидкість задоволення потреб громадян зросла у декілька разів [11].

На рівні з електронними системами в місті Таллінн вже 15 років успішно працює та розвивається Бюро обслуговування Талліннської міської управи, а також 8 офісів в кожному з районів міста. Всі офіси об'єднані завдяки спільній електронній системі, але мають свої задачі на рівні міста та на рівні районів.

Основними завданнями Бюро обслуговування Талліннської міської управи є якісне надання якомога більшій кількості мешканців міста, різноманітними установами та чиновниками міської управи, забезпечення адекватною та різноманітною публічною інформацією для покращення доступності послуг та зниження витрат часу на виконання тих чи інших задач. Так, мешканці можуть звертатися до Бюро кожного робочого дня (Пон. з 8.15–18.00, Вівт.–Четв. 8.15–17.00, П'ятниця 8.15–14.00)

Послуги надаються наступними суб'єктами:

- Департамент підприємництва;
- Міська канцелярія;
- Департамент комунального господарства;
- Департамент міського планування;
- Департамент міської власності;
- Департамент муніципальної поліції;
- Департамент транспорту;
- Сертифікаційний центр;
- Союз квартирних товариств Естонії;

- Правове бюро для студентів [68].

Бюро займає перший поверх міської управи, площа якого два роки тому збільшена у зв'язку з розширенням кількості послуг, за якими мешканці звертаються безпосередньо, незважаючи на можливість отримання електронних видів послуг. Складається з зони реєстрації, зон очікування, зони прийому адміністраторами, зони прийому безпосередньо спеціалістами відповідних напрямків роботи, зони правової допомоги [68].

У Бюро обслуговування можна отримати безкоштовну інформацію, отримати бланки заяв та клопотань, дозволи, повідомлення, довідки, рахунки та інші документи, копії правових актів Талліннської громади, а також Талліннської міської управи, міські видання “Столиця” та “Ptalinn”, газети районного видання.

Районні Зали обслуговування мають свою специфіку, відмінну від міського. Види послуги більш наближені до безпосереднього життя людей і поділяються на дві категорії:

- соціальне піклування (32 види послуг);
- родина та населення (5 видів послуг).

Сьогодні для громадян Естонії повсякденною справою стало отримання е-послуг, які регулюються відповідно до законодавства про електронні бази даних. Естонські закони електронним процедурам надають рівний з “паперовими” статус. На сьогодні тільки в Таллінні надається 560 видів електронних послуг [126; 112-115].

Ключовим елементом усіх інноваційних інформаційних систем в Естонії стала електронна ID-карта, як обов'язковий ідентифікаційний документ кожного громадянина. В середині карти знаходиться мікросхема, що містить інформацію про власника, і два сертифікати, один з яких відповідає за ідентичність картки, а другий представляє цифровий підпис

власника. ID-карта має високий ступінь захисту, оскільки містить PIN-код, який дозволяє використовувати її в багатьох web-системах. ID-карта є основним елементом в спілкуванні держави та громадянина, яка забезпечує доступ до всіх інстанцій і послуг. На практиці для зручності застосовується мобільний ID, за якого PIN- код вводиться з мобільного телефону. За допомогою цього пристрою місцеві жителі купують квитки на громадський транспорт (їх наявність кондукторами перевіряється за допомогою спеціального портативного пристрою), в театр, сплачують покупку в магазині. Крім того, можна отримати послугу “м-парковка” це не помилка, здійснити різні види реєстрацій і платежів [11].

З 2000 р. діє інформаційна система проведення парламентських сесій, за якої міністрам немає потреби мати при собі паперові документи. Посадовці мають доступ до баз даних і завжди можуть ознайомитися з необхідними матеріалами, висловити свою думку з даного питання перед засіданням. Зазначене знижує час прийняття рішень з колишніх 4–5 годин до 30–90 хвилин, залишивши більше часу на найбільш важливі питання. Парламентську сесію можна спостерігати в прямому ефірі на Інтернет-сторінці парламенту, процес прийняття рішень стенографується і публікується не пізніше наступного дня [11].

Законодавчі проекти можна переглянути через систему “е-законодавство” починаючи зі стадії створення і простежити рух через різні інстанції. Прямий доступ до реєстрів документів державних установ забезпечує прозорість апарату, забезпечує зниження корумпованості чинника, оскільки будь-яке переміщення документів фіксується автоматично. Засідання та документи міської ради Таллінну також можна відстежити в Інтернеті [158].

З 2005 р. жителі Естонії можуть проголосувати на виборах в Інтернет-режимі (за допомогою ID-карти або мобільного-ID незалежно від того, знаходиться вдома або подорожує за кордоном). Електронні вибори



проводяться за кілька днів до традиційних “паперових”. З метою забезпечення анонімності голосування після ідентифікації особи відбувається поділ поданого голосу і цифрового підпису. У 2009 р. під час проведення місцевих виборів 104,41 тис. голосуючих (15,7%) скористалися можливістю проголосувати в Інтернеті [126].

Створена електронна система з реєстрації шлюбів та оформлення розлучення, розподілені поняття фіксації самої події та урочистості, яку можна замовити. Всі документи в електронних системах підписуються цифровим підписом за допомогою ID-карти. Він має таку ж юридичну силу як і паперовий. Його неможливо скопіювати, він є недійсним без відповідних кодів. Зловживання електронною ідентичністю та її крадіжка переслідуються законом. Захист особистої інформації громадян є невід’ємною частиною естонського законодавства. Зберігання та використання інформації в електронному вигляді регулюється кількома різними законами. Використання баз даних державної установи постійно відстежується і фіксується спеціальним чином [126].

Більшість людей, що користуються ID-картою в Інтернеті, не підозрюють, що підключаються не до єдиної, а до безлічі баз даних. В Естонії з метою уникнення створення однієї гігантської бази даних, розроблена технологія “Перехрестя”. Вона дозволяє використовувати декілька баз різних установ через один портал. Модульна конструкція є досить ефективною, оскільки збій в одній системі не впливає на інші. Технологія дозволяє уникати виникнення монополістів у сфері розробки програмних систем, оскільки держава не спирається на окремого конкретного розробника. Це забезпечує наявність конкурентного клімату і гарантує країні відразу декількох провідних компаній-розробників. Естонські провайдери безпосередньо сполучені з багатьма європейськими державами, причому ці з’єднання багаторазово продубльовано, що створює додаткові переваги в області захищеності від збоїв.

Підсумовуючи досвід Естонії, зазначимо, що перевагами в побудові електронної держави стало збереження різного роду баз даних та переведення їх до електронного виду, побудова взаємодії цих баз шляхом так званого X-перехрестя (яке спрямовує запит та надає відповідь). Запровадження для всієї країни єдиного ідентифікатора ID карти для громадян.

Перевагами в обслуговування населення є наближення послуг до громадянина шляхом розподілу між Бюро міської управи та районними Залами обслуговування видів послуг, а також можливість отримання електронних послуг, консультацій та форм.

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 [127].

Для порівняння, цікаво розглянути досвід Грузії у створенні сучасного механізму надання адміністративних послуг. Відзначається значна роль «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 доказала свою ефективність, котра була підкріплена підвищенням рівня задоволеності споживачів послуг та зростанням їх довіри до органів влади [47]. Цікавою є застосунок 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 [47].

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 [58].

Загалом можна констатувати, що досвід Грузії щодо 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 позитивним є факт, що в Грузії змогли започаткувати вдалу практику надання адміністративних послуг у невеликих населених пунктах. Організація діяльності «Будинків Юстиції» та «Центрів громад», є аналогами ЦНАП та діють на різних рівнях.

Порівнявши досвід двох таких країн, як Естонія та Грузія можливо зробити наступні *висновки*:

В Україні слід переглянути діяльність суб'єктів надання адміністративних послуг, шляхом запровадження електронної складової виконання адміністративних послуг суб'єктами владних повноважень. В тому числі це стосується своєчасного інформування споживачів засобами Інтернет, оскільки на офіційних сайтах органів влади та на Єдиному державному порталі адміністративних послуг інформація не вчасно оновлюється. Відповідно, важливим є виділення під дані цілі достатніх ресурсів, які б могли забезпечити стабільний процес надання електронних послуг, що дало б змогу говорити про можливість діджиталізації послуг та забезпечити захист інформації та персональних даних. Також актуальним є забезпечення зворотного зв'язку між суб'єктами надання адміністративних послуг та їх безпосередніми споживачами, що наразі в Україні не є розвинутиим.

### **3.2. Шляхи вдосконалення системи адміністративних послуг в Україні**

З моменту прийняття у 2012 р. Закону України «Про адміністративні послуги» в Україні створено та функціонують 682 центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). Найбільша кількість центрів (464) утворено районними державними адміністраціями, найменша (28) – органами місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. В цілому якість надання адміністративних послуг в центрах надання адміністративних послуг є вищою, ніж в органах виконавчої влади, деякі аспекти їхньої роботи потребують вдосконалення.

Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки та План заходів з її реалізації передбачає протягом 2017-2020 рр.

першочергову оптимізацію процедур надання для 15 адміністративних послуг, які мають високий попит серед населення і будуть відібрані на основі подій у житті людини.

Формування ефективної системи електронних послуг в Україні, також передбачає їх доступність з одного місця – Єдиного державного порталу адміністративних послуг. У 2015-2016 рр. відбулась модернізація Єдиного державного порталу адміністративних послуг: його інтерфейс став зручнішим у користуванні (інформацією щодо адміністративних послуг систематизовано за тематикою), запроваджено авторизацію користувачів із використанням електронного цифрового підпису, а також надання через портал окремих послуг центральних органів виконавчої влади.

Подальший розвиток Єдиного державного порталу адміністративних послуг та розширення обсягу адміністративних послуг, які надаватимуться через портал в електронному вигляді за принципом «єдиного вікна», потребуватиме інтеграції до порталу інформаційних систем органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування згідно єдиних вимог щодо взаємодії цих систем із порталом; уніфікації вимог до запровадження електронних адміністративних послуг та інтерфейсів їх надання; визначення та закріплення на законодавчому рівні механізму електронної ідентифікації громадян для отримання електронних адміністративних послуг, включаючи застосування альтернативних електронному цифровому підпису способів електронної ідентифікації.

Важливим в даному контексті є затвердження у 2016 р. Порядку інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного порталу адміністративних послуг, яким встановлено вимоги до процедури інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до порталу, та розроблення Державним агентством з питань електронного урядування проекту Концепції розвитку системи електронної ідентифікації в Україні,

який передбачає запровадження альтернативних щодо засобів електронного цифрового підпису способів та схем електронної ідентифікації.

Забезпечення якісного надання адміністративних послуг вимагає проведення постійного моніторингу та контролю за роботою ЦНАП. Таке завдання було покладене на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Моніторинг Міністерства містить низку критеріїв, які дозволяють оцінити роботу центрів та зручність умов обслуговування відвідувачів, такі, як, наприклад, відомості про приміщення центрів, обсяг адміністративних послуг, які через них надаються, зокрема послуг центральних органів виконавчої влади; надання у приміщенні центрів супутніх послуг, наявність електронних сервісів, стан підключення центрів до основних державних реєстрів, тощо.

Зворотній зв'язок із громадянами, які є споживачами адміністративних послуг, має важливе значення для оцінки якості. Застосування різних форм зворотного зв'язку дозволяє суб'єкту надання адміністративних послуг отримувати інформацію про інтереси і потреби громадян-споживачів послуг, виявляти недоліки обслуговування та визначати напрями для вдосконалення надання послуг відповідно до потреб споживачів. Зазначимо, що підтримання зворотного зв'язку із громадянами з метою дослідження і врахування громадської думки при наданні послуг є невід'ємною складовою діяльності центрів надання адміністративних послуг. в країнах ЄС. Моніторинг діяльності таких центрів є обов'язковим, здійснюється муніципальними органами на регулярній основі.

Актуальним є питання розробки та впровадження стандартів надання адміністративних послуг. Стандарти якості адміністративних та інших публічних послуг являють собою конкретні вимоги щодо надання публічної послуги, яким повинна відповідати діяльність адміністративного органу й за допомогою яких можна оцінити, наскільки якісно надається та чи інша публічна послуга.

За аналогією із приватним сектором, де щодо обслуговування клієнтів встановлюються «вищі стандарти» (найкращої якості), «мінімальні стандарти» (гірше не повинно бути), можна говорити, що Законом України «Про адміністративні послуги» визначено мінімальні стандарти (вимоги) якості при наданні адміністративних послуг. Це, зокрема, вимоги щодо інформування громадян про адміністративні послуги, порядок та умови їх надання; наявність інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг; граничний строк надання адміністративної послуги; час прийому суб'єктів звернень у центрах надання адміністративних послуг, тощо.

В Україні практика встановлення органами державної влади та органами місцевого самоврядування власних стандартів якості надання адміністративних послуг, які були б вище за визначені Законом України «Про адміністративні послуги» вимоги, поки що не набула поширення. Натомість у країнах ЄС органи державної влади та органи місцевого самоврядування розробили та закріпили у нормативно-правових актах стандарти надання послуг ще у 90-х роках минулого століття. Стандарти було розроблено на основі принципів, закладених у хартіях – програмах модернізації державного управління, спрямованих на покращення якості публічних послуг, прийнятих на початку 90-років у Великобританії, Франції, Бельгії та інших європейських країнах. Отже, стандартизація адміністративних послуг є важливим завданням державної політики у сфері надання адміністративних послуг у короткостроковій перспективі. Наявність стандартів надання адміністративних послуг та чітких критеріїв оцінювання їх якості є найкращим способом забезпечення прав та законних інтересів громадян-споживачів послуг.

Організація ефективної роботи ЦНАП та якість надання послуг в центрах значною мірою залежать від зацікавленості та політичної волі керівників органів місцевої влади. Проте робота ЦНАП так само залежить

від дотримання центральними органами виконавчої влади вимог чинного законодавства щодо передачі на місцевий рівень повноважень з надання цих послуг. За висновками громадських експертів, найбільший опір щодо передачі повноважень спостерігається з боку Державної міграційної служби та Міністерства внутрішніх справ. Сьогодні більшість ЦНАП не можуть забезпечити надання таких популярних адміністративних послуг, як оформлення та видача паспорта громадянина України та паспорта громадянами України для виїзду закордон, оскільки Державна міграційна служба зволікає з передачею у центри необхідного обладнання для видачі паспортів, а також логінів та паролів доступу до їх систем[121].

Перетворення ЦНАП на повноцінні інтегровані офіси, де громадяни могли б отримати повний перелік найбільш затребуваних ними послуг, блокується окремими органами влади через створення власних мереж сервісних центрів.

Створення відомчих мереж сервісних центрів нівелює ключову ідею розбудови мережі центрів надання адміністративних послуг – надання максимальної кількості найбільш затребуваних громадянами адміністративних послуг в одному місці з метою забезпечення зручності і доступності надання послуг для громадян. Окрім цього, фінансування створення відомчих сервісних центрів з державного бюджету призводить до неефективного витрачання бюджетних коштів, які могли б бути спрямовані на розширення мережі інтегрованих офісів – ЦНАП. Особливо актуальною ця проблема є для великих міст, а також для об'єднаних територіальних громад, де кількість центрів надання адміністративних послуг є недостатньою для забезпечення належної територіальної доступності адміністративних послуг.

З часу прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» в організаційному та нормативно-правовому забезпеченні функціонування системи надання адміністративних послуг відбулася низка позитивних змін.



Зокрема, було створено мережу центрів надання адміністративних послуг, започатковано делегування повноважень з надання найбільш популярних адміністративних послуг місцевим органам влади, що дозволило наблизити адміністративні послуги до громадян, зробити їх отримання більш зручним.

Утім, у процесі практичної реалізації децентралізації адміністративних послуг виникла низка проблем, пов'язаних із створенням окремими органами виконавчої влади паралельних сервісних мереж.

Подальший розвиток відомчих мереж сервісних центрів дискредитує ключову ідею реформи системи надання адміністративних послуг – принцип «єдиного вікна». Окрім того, отримання адміністративних послуг в таких центрах є більш витратним для громадян, а доцільність їх фінансування з державного бюджету є сумнівною.

Зважаючи на це, пріоритетом бюджетного фінансування у 2018-2020 рр. має стати розширення мережі ЦНАП, а відомчі сервісні центри мають бути інтегровані до існуючої мережі ЦНАП, що дозволить підвищити рівень доступності адміністративних послуг для мешканців громад [69].

На місцевому рівні актуальними залишаються такі проблеми, як забезпечення високої якості обслуговування громадян в усіх центрах надання адміністративних послуг, збільшення кількості найбільш затребуваних громадянами послуг органів виконавчої влади, які надаються через центри надання адміністративних послуг; впровадження сервісно-орієнтованих підходів у роботу центрів, запровадження електронних сервісів та покращення їх якості[69].

Важливе значення для підвищення якості надання адміністративних послуг також має розвиток органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування механізмів зворотного зв'язку із громадянами-

споживачами послуг, розробка на впровадження стандартів надання адміністративних послуг.

Отже, пріоритетними завданнями державної політики у сфері надання адміністративних послуг мають бути:

1. Подальша децентралізація повноважень з надання адміністративних послуг та розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг.
2. Покращення якості надання адміністративних послуг. Зокрема, впровадження та розвиток надання адміністративних послуг в електронній формі, залучення громадян-споживачів послуг до контролю за якістю надання адміністративних послуг, вдосконалення методики моніторингу та оцінювання якості надання адміністративних послуг.

Оскільки адміністративні послуги 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.
- 2) 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, що в тому числі буде передбачати комплекс заходів із підвищення кваліфікації надавачів адміністративних послуг.

4) запровадження участі громадськості у оцінці ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг.

З огляду на проведені дослідження можливо дійти до наступних висновків:

Важливими аспектами вдосконалення механізму надання адміністративних послуг є наступні:

- організаційно-правовий, - має глобальний вплив на процеси реформування;
- кадровий, - безпосередньо впливає на якісний та кваліфікований процес надання послуг;
- ресурсний - застосування сучасних технологій у впровадженні електронних сервісів спрощують постачання адміністративних послуг та відповідають вимогам часу;
- маркетинговий компонент, виступає як основа запровадження взаємодії суб'єктів надання послуг зі споживачами.

## ВИСНОВКИ

В ході проведеного дослідження на тему «Адміністративні послуги, як об'єкт державного управління» отримані результати, дають підстави сформулювати такі висновки:

### *1. Досліджено реформаційний шлях виникнення, функціонування та розвитку інституту адміністративних послуг в Україні;*

Фактично, створення передумов для здійснення сервісної діяльності органів влади забезпечили закони України “Про інформацію” (1992 р.), “Про звернення громадян” (1996 р.), “Про патентування деяких видів підприємницької діяльності” (1996 р.), “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” (2000 р.), “Про соціальні послуги” (2003 р.), а також Указ Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” (1997 р.). 22 липня 1998 р. № 810/98. У тексті Концепції адміністративної реформи порушувалась проблема необхідності дотримання принципів сервісної держави. Акцент було зроблено на виробленні нової управлінської ідеології, спрямованої на оновлення управлінської культури, та орієнтації професійної діяльності державного службовця на служіння громадськості. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції проекту Закону України “Про адміністративні послуги” від 17 червня 2009 р. № 682-р, за яким розпочато шлях законодавчого врегулювання суспільних відносин, що виникають у процесі надання управлінських послуг органами влади та органами місцевого самоврядування. Підсумовуючи, Постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 затверджено Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг, яким визначено процедуру надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в межах делегованих їм органами виконавчої влади повноважень, підприємствами, установами та організаціями, на які згідно з нормативно-правовими актами покладено повноваження надавати

адміністративні послуги. Згодом базовим нормативно-правовим актом, що визначає основні умови здійснення сервісної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування став Закон України “Про адміністративні послуги” від 6 вересня 2012 р. № 5203-УІ.

2. *Розкрито сутність адміністративних послуг та особливості їх надання на рівні законодавчого закріплення та регулювання;*

Адміністративні послуги доцільно розглядати як різновид публічних послуг, оскільки, адміністративна послуга завжди є публічною, а також може бути як державною, так і муніципальною.

Відтак, встановлено розмежування тотожних понять:

*Адміністративні послуги* - результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну, припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону

*Публічні послуги* – це всі послуги, що надаються публічним (державним та самоврядним) сектором або іншими суб'єктами за рахунок публічних коштів.

За ознаками суб'єкта, котрий надає публічні послуги, необхідно розрізняти такі види послуг: державні та муніципальні.

*Державні послуги* – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед, виконавчої) та державними підприємствами, установами й організаціями. До числа державних послуг відносяться також послуги, які надаються недержавними організаціями в порядку виконання делегованих повноважень тощо. У цьому випадку на перше місце для визначення природи послуги ставиться не безпосередній суб'єкт її надання, а суб'єкт, який несе за це відповідальність та джерело фінансування надання даного виду послуг, тобто вид бюджету.

*Муниципальні (комунальні) послуги* – це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами й організаціями.

*Соціальні послуги* – комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя (соціально-побутові послуги, психологічні послуги, соціально-педагогічні послуги, соціально-медичні, соціально-економічні послуги, юридичні послуги, послуги з працевлаштування, послуги з професійної реабілітації осіб з обмеженими фізичними можливостями, інформаційні послуги).

Як свідчить світовий досвід, одним із перспективних напрямів розвитку надання якісних адміністративних послуг є розвиток засобів електронного їх надання. Для удосконалення процесів у сфері надання публічних послуг та впровадження в діяльність держави, науково-обґрунтованої теорії процесу надання послуг необхідно керуватися єдиними теоретичними засадами, в тому числі щодо розуміння понять, видів та ознак публічних послуг. Важливим аспектом є аналіз діючого законодавства в сфері надання публічних послуг, в частині закріплення на законодавчому рівні організаційних аспектів реалізації надання публічних послуг та їх процедур.

3. *Виявлено ступінь наукової розробленості досліджуваної проблеми на підставі аналізу наукових праць вітчизняних та зарубіжних вчених;*

Можна стверджувати, що такий об'єкт державного управління, як адміністративні послуги викликають значний науковий інтерес вітчизняних та зарубіжних вчених, а також зацікавленість законодавця у законотворчій діяльності та регуляторній політиці. Однозначним є той факт, що в науці

існує плюралізм підходів до розуміння змісту категорії «адміністративні послуги». Проте, наразі законодавство визначає адміністративні послуги – як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну, припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Оскільки вказане визначення являє собою норму права закріплену у законодавчому акті, воно являє собою загальнообов'язкове правило поведінки. Натомість, надані доктринальні визначення є предметом тлумачення законодавчо закріплених визначень категорії адміністративних послуг та виразу підходів автора до розуміння категорії, що не має сили загальнообов'язкового припису.

Окрім того, варто зауважити беззаперечний взаємозв'язок категорії «адміністративні послуги» із функціями держави.

#### *4. Досліджено особливості державної регуляторної політики інституту адміністративних послуг в Україні в 2019 – 2020 роках;*

Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою» робить внесок у створення багаторівневої системи управління, яка є прозорою, підзвітною та реагує на потреби громадян.

Це включає дві основні цілі:

1. Посилення спроможностей ключових суб'єктів на національному, регіональному та місцевому рівнях з метою впровадження реформ регіональної політики та децентралізації. Це включає в себе вертикальну та горизонтальну координацію та розвиток спроможності на всіх рівнях управління по всій Україні.

2. Розширення прав і можливостей об'єднаних громад з метою надання високоякісних послуг громадянам, що робить внесок у реформу децентралізації

Покращення якості надання адміністративних послуг для населення Програми «U-LEAD з Європою» передбачає:

- Підтримку у створенні та модернізації до 600 належних ЦНАП;
  - Розробку та запуск ІТ-систем «Трембіта» та «Вулик» для е-урядування та ефективного надання державних, регіональних та місцевих адміністративних послуг.
5. *Вивчено зарубіжний досвід державного управління адміністративними послугами: його позитивні риси та недоліки.*

Узагальнення міжнародного досвіду у сфері надання публічних послуг у містах, що мають територіальний поділ, дало змогу виявити можливість використання кращих зарубіжних практик із обслуговування населення з надання публічних послуг, яке повинно здійснюватися спеціальними установами – центрами надання публічних послуг, що мають територіальну розгалуженість. Визнано доцільним широке застосування практики формування відкритої складної динамічної системи центрів, що базуються на обслуговуванні згідно зі стандартами надання публічних послуг, за якими визначають складові якості послуг. Основою для уніфікації надання публічних послуг у містах з районним поділом має стати наявність програмного продукту.

6. *Визначено шляхи вдосконалення адміністративних послуг та процесу їх надання, з урахуванням вимог правозастосовної вітчизняної та міжнародної практики.*

Упродовж останніх років сфера надання публічних послуг зазнала суттєвого розвитку. Створення зручних і доступних умов отримання публічних послуг є однією з головних задач, що мають вирішуватися



органами місцевого самоврядування, адже, основне призначення публічної адміністрації – надання послуг.

У сучасних умовах від розв’язання проблеми забезпечення належного рівня публічних послуг органами влади залежить дієвість та ефективність місцевого самоврядування, імідж безпосередньо місцевої влади, рівень довіри до очільника території.

Уміння органів місцевого самоврядування управляти ситуацією ринку публічних послуг має принципове значення для розуміння того, що потрібно створювати умови та визначати шляхи переходу на європейську модель надання публічних послуг на міському рівні.

Систему публічних послуг складають послуги, що надаються державою та органами місцевого самоврядування. Незважаючи на значну кількість науково обґрунтованих позицій в українській фаховій літературі, досі не вироблено єдиного розуміння сутності державних, муніципальних, управлінських, адміністративних послуг, соціальних послуг немає однастайності у використанні дефініції – публічні послуги.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Авер’янов В. Академічні дослідження проблем державного управління та адміністративного права: результати і перспективи / В. Авер’янов,

- О. Андрійко, В. Полюхович [Електронний ресурс] // Юрид. журн. – 2004. – № 5. – Режим доступу : <http://justinian.com.ua/article.php?id=1191>.
2. Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис) / за заг. ред. І. Коліушка. – Київ : Факт, 2001. – 72 с.
  3. Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади : монографія / А. О. Чемерис, М. Д. Лесечко, А. В. Ліпенцев та ін. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. – С. 152.
  4. Бакуменко В. Д. Державне управління : курс лекцій / В. Д. Бакуменко, Д. І. Дзвінчук, О. С. Поважний. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. – 536 с.
  5. Білинська М. М. Кадрова політика і державна служба : конспект лекцій / авт. кол. : М. М. Білинська, О. Л. Євмешкіна, І. Г. Сурай. – Київ : НАДУ, 2012. – 72 с.
  6. Білинська М. М. Проходження служби в органах місцевого самоврядування : навч.-метод. посіб. / М. М. Білинська, І. Г. Сурай, Н. О. Васюк. – Київ : НУБіП України, 2010. – 91 с.
  7. Борденюк В. І. Місьцеве самоврядування та державне управління : конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В. І. Борденюк. – Київ : Парламентське видавництво. – 2007. – 576 с.
  8. Борщ Г. Методи підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування з надання громадських послуг територіальній громаді / Г. Борщ, В. Кононенко, П. Овчар // Упр. сучас. містом. – 2007. – № 1–12 (25–28). – С. 169–175.
  9. Васильєва Н. В. Адміністративні послуги на регіональному рівні : теорія, методологія та проекти реалізації : монографія / Н. В. Васильєва. – Донецьк : Юго-Восток, 2013. – 380 с.
  10. Васильєва Н. В. Досвід Естонії у наданні електронних послуг населенню [Електронний ресурс] / Н. В. Васильєва // Державне управління:

удосконалення та розвиток : електр. наук. фах. вид. – Режим доступу :  
<http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=650>

11. Васильєва О. І. Аналіз заходів реформування системи надання послуг у країнах пострадянського простору / О. І. Васильєва, Н. В. Васильєва // Вісн. НАДУ. – 2013. – № 3. – С. 59–63.
12. Ващенко К. О. Державне управління : підручник : у 2 т. / Над. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.] –Київ ; Дніпропетровськ. – НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.
13. Венедіктова І. В. Юридична природа публічних послуг / І. В. Венедіктова // Вісн. Харків. нац. ун-ту. – 2009. – № 841. – С. 88–91. – (Сер. : Право).
14. Власюк О. С. Перспективи демократизації місцевого самоврядування / О. С. Власюк, Н. Прозорова // Віче : теоретичний і громадсько-політичний журнал. – 2004. – № 5 . – С. 44–45
15. Ворона П. В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади : монографія / П. В. Ворона ; Укоопспілка, ВНЗ “Полтав. ун-т економіки і торгівлі”. – Полтава : ПУЕТ, 2012. – 340 с.
16. Ворона П. В. Особливості місцевого самоврядування України в контексті розбудови громадянського суспільства [Електронний ресурс] / П. В. Ворона. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbimik/2012-01\(7\)/12\\_vpvrgs.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbimik/2012-01(7)/12_vpvrgs.pdf)
17. Воронкова В. Г. Муніципальний менеджмент : навч. посіб. / В. Г. Воронкова. – Київ : ВД “Професіонал”, 2004. – 256 с.
18. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : монографія / В. М. Гаращук. – Харків : Фоліо, 2002. – 176 с.

19. Гарькавий І. Б. Організація на дання муніципальних послуг на регіональному рівні [Електронний ресурс] / В. С. Колтун, І. Б. Гарькавий // Сучасний менеджмент і економічний розвиток : матеріали міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф., Київ, 1 верес. 2012 р. [28 лют. 2013 р. // Міністерство освіти і науки України, Сумський державний університет. – Режим доступу : <http://me.fem.sumdu.edu.ua/doos/d678.pdf>
20. Гончарук Н. Т. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові та функціональні аспекти / Н. Т. Гончарук, Л. Л. Прокопенко // Теорія та практика державного управління. – 2011. – Вип. 1. – С. 321–329. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2011\\_1\\_52](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2011_1_52)
21. Горбань О. М. Основи теорії систем і системного аналізу / О. М. Горбань, В. Є. Бахрушин. – Запоріжжя : ГУ “ЗІ-ДМУ”, 2004. – 204 с.
22. Гринюк Р. Ф. Організаційно-правові засади створення переліку адміністративних послуг / Р. Ф. Гринюк, О. М. Синкова // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Київ, 2013. – № 61. – С. 108–114.
23. Даньшина Ю. В. Розвиток механізмів надання адміністративних послуг в Україні : дис. . канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Даньшина Юлія Володимирівна. – Запоріжжя, 2013. – 225 с.
24. Дембіцька С. Л. Адміністративні послуги та їх впровадження в умовах адміністративної реформи / С. Л. Дембіцька // Наук. вісн. Дніпропетров. держ. ун-ту внутр. справ. – 2007. – № 2. – С. 119.
25. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / [кол. авт. : Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко та ін.] ; за заг. ред. д.ю.н. В. Б. Авер'янова. – Київ : Юрид. думка, 2010. – 496 с.

26. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, Н. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін. // Центр політико-правових реформ. – Київ : Москаленко О.М., 2012. – 212 с.
27. Деякі питання ведення обліку доходів, які надходять як плата за надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 серп. 2013 р. № 600. – Режим доступу : <http://www.zakon.kmu.gov.ua>
28. Деякі питання видачі документів дозвільного характеру [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 серп. 2009 р. № 987. – Режим доступу : <http://www.zakon.kmu.gov.ua>
29. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05. трав. 2014 р. № 523-р // Офіц. сайт. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>
30. Деякі питання надання державних платних (адміністративних) послуг, видачі документів дозвільного характеру [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 01 лип. 2009 р. № 724 // Офіц. сайт. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>
31. Деякі питання надання платних адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 05 січ. 2011 р. № 33 // Уряд. кур'єр. – 2011. – № 12.
32. Деякі питання платних державних послуг : [Електронний ресурс] Постанова Кабінету Міністрів України від 11 берез. 2009 р. № 234. – Режим доступу : <http://www.zakon.kmu.gov.ua>

33. Довідкова інформація офіційного веб-порталу адміністративних послуг міста Києва [Електронний ресурс] // Офіц. сайт. – Режим доступу : <http://ac.dozvil.kiev.gov.ua/ContentPage/Details?criteria=>
34. Дробот І. Сутнісні ознаки самодостатньої територіальної громади в умовах сталого розвитку суспільства: понятійно-термінологічний аспект [Електронний ресурс] / І. Дробот, І. Шуляр. – Режим доступу : // [http://www.nbuv.gov.ua/Portal/Soc\\_Gum/Аpdu\\_o/2009\\_1/R\\_4/Drobot.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Аpdu_o/2009_1/R_4/Drobot.pdf)
35. ДСТУ ISO 9000-2007. Системи управління якістю. Основні положення та терміни [Електронний ресурс] : Наказ Держспоживстандарту України від 03 верес. 2007 р. № 209. – Режим доступу : <http://uas.org.ua/>
36. Дубенко С. Д. Адміністративні послуги органів виконавчої влади: теоретичні підходи до вирішення практичних завдань. / С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко, Н. Г. Плахотнюк. – Київ : НАДУ, 2008. – 44 с.
37. Дубич К. В. Реформи соціальних послуг в Україні: сучасний стан і проблеми впровадження / К. В. Дубич // НАДУ. – 2013. – № 1. – С. 211–218. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu\\_2013\\_1\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_1_28)
38. Єдиний державний портал адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://poslugy.gov.ua>
39. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади / О. В. Власенко, П. В. Ворона, М. О. Пухтинський та ін. – Полтава : Полт. НТУ, 2009. – С. 288.
40. Ігнатенко О. С. Місцеве самоврядування: узагальнення проблем поступу / О. Ігнатенко // Управ. сучас. містом. – 2001. – № 1/3. – С. 72–78.
41. Ільницька Ю. М. Адміністративні послуги в системі функцій органів місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Ю. М. Ільницька. – Харків, 2011. – 206 с.

42. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. / Н.В. Камінська. – Київ : КНТ, 2010. – 232 с.
43. Караман В. Л. Система надання адміністративних послуг органами державної виконавчої влади в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку / В. Л. Караман // Створення системи управління якістю адміністративних та освітніх послуг: терія та практика : матеріали наук.-практ. конф. – Луганськ : ДЗ “ЛНУ імені Тараса Шевченка”. – 2011. – С. 49–53.
44. Коліушко І. Б. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук. – Київ : Факт, 2003. – 496 с.
45. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96- ВР (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
46. Корнієнко М. І. Конституційне право України / М. І. Корнієнко ; за ред. чл.-кор. НАН України В. Ф. Погорілка. – 4-те вид. – Київ : Наук. думка, 2003. – 732 с.
47. Кравченко В. В. Місцеве самоврядування в історії України / В. В. Кравченко // Місцеве самоврядування в Україні. Історія. Проблеми. Пропозиції. – Київ : Вид-во Фонду сприяння становленню і розвитку місц. та регіон. самоврядування, 1994. – С. 8–17.
48. Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – Київ : Атіка, 2003. – 672 с.
49. Кресіна І. Вплив децентралізації на ефективність публічної влади [Електронний ресурс] / І. Кресіна // Віче. – 2015. – № 12. – С. 11–13. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche\\_2015\\_12\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_12_5)

50. Кризина Н. П. Центри надання адміністративних послуг як продукт проектного підходу [Електронний ресурс] / Н. П. Кризина, Н. В. Васильєва // Публічне управління : теорія та практика. – 2013. – Вип. 4. – С. 126–131. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pubupr\\_2013\\_4\\_22.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pubupr_2013_4_22.pdf)
51. Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. – Київ : ТОВ “Поліграф. Центр “Крамар”, 2010. – 258 с.
52. Курс адміністративного права України : підручник / [В. К. Колпаков та ін. ; за ред. В. В. Коваленка] ; Нац. акад. внутр. справ. – Київ : Юрінком Інтер, 2012. – 805 с.
53. Куц О. Ю. Управління розвитком людського потенціалу тери- торіальної громади в інноваційно-знаннєвому суспільстві / уклад. : Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, С. В. Газарян. – К. : НАДУ, 2012. – 44 с.
54. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, допов. і випр. – Київ : Центр сприяння інституц. розв. держ. служби, 2005. – 254 с.
55. Мамонова В. В. Організаційний механізм надання адміністративних послуг в громаді в умовах децентралізації [Електронний ресурс] / В. В. Мамонова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2015. – № 2 (48). – С. 83–92. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.Ua/e-book/apdu/2015-2/doc/3/01.pdf>
56. Мамонова В. В. Соціальна ефективність управлінських послуг органів місцевого самоврядування: теоретичний аспект // В. В. Мамонова, І. Вишлова-Пилєва // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Харків : Вид-во “ДокНаукДержУпр”. – Вип. 1 (17). – Березень, 2014 – С. 222–228.



57. Маниліч Л. І. Правове регулювання відносин у сфері надання публічних послуг в Україні / Л. І. Маниліч // Наук. вісн. Нац. ун-т ДПС України (економіка, право) 3(58) 2012. – С. 172.
58. Мицкевич Л. А. Предоставление публичных услуг как вид государственного управления. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / Л. А. Мицкевич ; под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. – М. : Вольтерс Клувер, 2007. – 245 с.
59. Мільбрадт Г. Переваги децентралізованого розподілу завдань [Електронний ресурс] / Г. Мільбрадт // Публікація Німецького Товариства міжнародного співробітництва (GIZ) GmbH. – Київ, 2014. – Режим доступу : [http://pfm.in.ua/files/files/pfm\\_document\\_54855e0870686.pdf](http://pfm.in.ua/files/files/pfm_document_54855e0870686.pdf)
60. Ніколаєнко К. В. Адміністративні послуги як різновид публічних послуг / К. В. Ніколаєнко // Держава і право : зб. наук. пр. – 2009. – Вип. 47. – С. 269–274.
61. Ніколаєнко К. В. Види адміністративних послуг в Україні / К. В. Ніколаєнко // Держава і право : зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. – Київ : ІДІП НАН України, 2007. – Вип. 38. – С. 319–325.
62. Ніколаєнко К. В. Правове регулювання діяльності з надання адміністративних послуг в Україні / К. В. Ніколаєнко / Держава і право: зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. – Вип. № 39. – С. 320–326.
63. Ніколаєнко К. В. Сутність та ознаки адміністративних послуг / К. В. Ніколаєнко // Держава і право. – 2010. – Вип. 43. – С. 269–276.
64. Організація надання публічних послуг на місцевому рівні : навч. посіб. / [авт. кол. : Г. А. Борщ, Н. В. Васильєва, О. І. Васильєва та ін. ; за заг. ред. О. І. Васильєвої, О. С. Ігнатенка]. – Київ : НАДУ, 2014. – С. 444.

65. Орлатий М. К. Ресурсний потенціал регіону : навч. посіб. / авт.- упоряд. : М. К. Орлатий, С. А. Романюк, І. О. Дегтярьова та ін. ; за заг. ред. М. К. Орлатого. – Київ : НАДУ, 2014. – 724 с.
66. Офіційний сайт Департаменту (Центру) надання адміністративних послуг міста Києва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ac.dozvil-kiev.gov.ua>
67. Офіційний сайт міста Таллін Естонія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.tallinn.ee/est/Tallinn-arvudes>
68. Офіційний сайт Центру політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua>
69. Пальчук В. Програма «U-LEAD з Європою» у розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] / В. Пальчук // Україна: події, факти, коментарі. – 2018. – № 7. – С. 38–50. – Режим доступу: <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2018/ukr7.pdf>.
70. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Г. М. Писаренко. – Одеса, 2006. – 196 с.
71. Полтавець В. Кадрові проблеми впровадження механізмів міжмуниципального співробітництва в Україні / В. Полтавець // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – Львів, 2014. – Вип. 38. – С. 383–388.
72. Попок А. А. Інноваційна діяльність в органі публічної влади: системний підхід [Електронний ресурс] / А. А. Попок, С. А. Попов // Вісн. НАДУ. – 2015. – № 2. – С. 12–18. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu> 2015 2 4
73. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 верес. 2012 р. № 5203-VI // Голос України. – 2012. – № 188.

74. Про адміністративні послуги : наук.-практ. коментар до Закону України / за заг. ред. В. П. Тимощука. – Київ : ФОП Москаленко О.М. – 392 с.
75. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення [Електронний ресурс] : Закон України від 07 квіт. 2011 № 3207-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3207-17>
76. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 888-VIII. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
77. Про внесення зміни до Положення про Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва [Електронний ресурс] : указ Президента України від 31 груд. 2005 р. № 1897/2005 // Офіц. сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
78. Про делегування деяких повноважень районним в місті Києві державним адміністраціям [Електронний ресурс] : рішення Київської міської ради від 12 лип. 2012 р. № 653/7990 // Офіц. сайт Київ. міської ради. – Режим доступу : <http://kmr.gov.ua>
79. Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 7 лип. 1997 р. № 620/97. – Режим доступу : <http://prezident.gov.ua>
80. Про деякі питання застосування принципу мовчазної згоди [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січ. 2010 р. № 77. – Режим доступу : <http://www.zakon.kmu.gov.ua>
81. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету

Міністрів України від 30 січ. 2013 р. № 44. – Режим доступу :  
<http://www.zakon.kmu.gov.ua>

82. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2006 р. № 1001 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 30. – С. 36. – Ст. 2132.
83. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січ. 2010 р. № 66. – Режим доступу :  
<http://www.zakon.kmu.gov.ua>
84. Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 трав. 2002 р. № 659. – Режим доступу : <http://www.zakon.kmu.gov.ua>
85. Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Міністерством фінансів, та розміру плати за їх надання” [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 квіт. 2011 р. № 352. – Режим доступу : <http://www.zakon.kmu.gov.ua>
86. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 лип. 2007 р. № 494-р // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/494-2007-%D1%80>
87. Про затвердження плану заходів щодо створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг від 11 верес. 2013 р. № 718-р [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/718-2013-%D1%80>

88. Про затвердження Положення про державного адміністратора і порядок його взаємодії з регіональними, місцевими дозвільними органами та суб'єктами господарювання: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 12 січ. 2012 р. № 28 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 7. – Ст. 261.
89. Про затвердження Положення про державного адміністратора та порядок його взаємодії з місцевими дозвільними органами, суб'єктами господарювання [Електронний ресурс] : Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 05 груд. 2005 р. № 116 // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0049-12>
90. Про затвердження Положення про Реєстр державних та Адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 трав. 2009 р. № 532 // Уряд. кур'єр. – 2009. – № 111.
91. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу Адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 січ. 2013 р. № 13 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 4. – С. 9. – Ст. 109.
92. Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січ. 2013 р. № 57 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 9. – С. 43.
93. Про затвердження Порядку регулювання тарифів на платні соціальні послуги [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 квіт. 2005 р. № 268. – Режим доступу : <http://www.zakon.kmu.gov.ua>
94. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лют. 2012 р. № 118 // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF>

95. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 трав. 2006 р. № 614 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 20. – С. 19. – Ст. 1435.
96. Про затвердження Типового положення про центр соціально-психологічної реабілітації дітей [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 січ. 2004 р. № 87. – Режим доступу : <http://www.zakon.kmu.gov.ua>
97. Про затвердження форми заяви на одержання суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою документів дозвільного характеру : Постанова Кабінету Міністрів України від 07 груд. 2005 р. № 1176 // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 49. – С. 62.
98. Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг : Указ Президента України від 03 лип. 2009 р. № 508/209 // Уряд. кур'єр. – 2011. – № 12. – 2009. – № 126.
99. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 21. – С. 32.
100. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2009 р. № 737 // Уряд. кур'єр. – 2009. – № 140.
101. Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 трав. 2009 р. № 526 // Уряд. кур'єр. – 2009. – № 97.

102. Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 лют. 2009 р. № 251-р. – Режим доступу : <http://www.zakon.kmu.gov.ua>
103. Про звернення громадян [Електронний ресурс] : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 352. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
104. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу : <http://zakonl.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
105. Про Перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання [Електронний ресурс] : проект Закону України // Уряд. веб-сайт “Громадянське суспільство і влада”. – Режим доступу : <http://civic.kmu.gov.ua>
106. Про порядок використання коштів, отриманих органами державної влади від надання ними послуг відповідно до законодавства, та їх розміри [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 черв. 2001 р. № 702. – Режим доступу : <http://www.zakon.kmu.gov.ua>
107. Про Реєстр адміністративних послуг [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 05 груд. 2011 р. № 1274 // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу : <http://zakonl.rada.gov.ua/laws/show/1274-2011-%D0%BF>
108. Про соціальні послуги : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV // Уряд. кур’єр. – 2003. – № 168.
109. Про створення робочої групи по впровадженню пілотного проекту з реформування сфери надання адміністративних послуг в місті Києві [Електронний ресурс] : розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 25 серп. 2011

р. № 1503 // Офіц. сайт. – Режим доступу : [http://kievcity.gov.ua/upload/orders/kmda\\_1503\\_20110825.pdf](http://kievcity.gov.ua/upload/orders/kmda_1503_20110825.pdf)

110. Про схвалення Концепції проекту Закону України “Про адміністративні послуги” : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 черв. 2009 р. № 682-р // Уряд. кур’єр. – 2009. – № 119.
111. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 7. – С. 167. – Ст. 376.
112. Про утворення міжвідомчої робочої групи з проведення аналізу (інвентаризації) послуг, які надаються центральними органами виконавчої влади і підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 жовт. 2010 р. № 1949-р // Уряд. кур’єр. – 2010. – № 194.
113. Програма "Підтримка реформи децентралізації в Україні/U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку" // Децентралізація: міжнародна співпраця. Режим доступу: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/u-lead>
114. Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. – М. : Норма, 2007. – 416 с.
115. Реформа публічної адміністрації в Україні: проекти концепції та законів / упоряд. : І. Коліушко, В. Тимошук. – Київ, 2005. – 192 с.
116. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг : монографія / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, М. Д. Василенко та ін. ; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. – Ужгород : Патент, 2003. – 189 с.



117. Сазонець І. Л. Управління місцевими фінансами: навч. посіб. / І. Л. Сазонець, Т. В. Гринько, Г. Ю. Придатко. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 484 с.
118. Семенченко А. І. Ситуативні центри органів державної влади : наук, розробка / авт. кол. : А. І. Семенченко, І. В. Клименко, А. В. Журавльов та ін. ; за заг. ред. д-ра наук держ. упр., проф. А. І. Семенченка. – Київ : НАДУ, 2013. – 60 с.
119. Тимчасове положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 берез. 2008 р. № 274. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/>
120. Фуглевич К. А. Теоретико-методологічні підходи щодо визначення поняття “адміністративна послуга” / К. А. Фуглевич // Європейські перспективи. – 2013. – № 11. – С. 35–41.
121. Хожило І. Адміністративні та соціальні послуги органів державної влади в Україні: нормативно-правове забезпечення / І. Хожило, С. Серьогін // Вісн. держ. служби України. – 2008. – № 4. – С. 50–55.
122. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності : практ. посіб. / І. І. Бригіневич, С. І. Ванько, В. А. Загайний та ін. ; за заг. ред. В. П. Тимощука. – Київ : СПД О. М. Москаленко, 2010. – С. 440.
123. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності : практ. посіб. / [І. І. Бригілевич, С. І. Ванько, В. А. Загайний та ін.] / за заг. ред. В. П. Тимощука. – Київ : СПД Москаленко О.М., 2011. – Вид. 2-ге, допов. і доопрац. – 432 с.
124. Циц С. В. Особливості взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування / С. В. Циц // Інвестиції : практика та досвід. – № 6. – 2013. – С. 140–142.

125. Шамрай Н. В. Концепція розвитку центрів надання адміністративних послуг у містах з районним поділом на прикладі м. Києва / Н.В. Шамрай // Об'єднані наукою: перспективи міждисциплінарних досліджень : матеріали ІІ всеукр. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів і молодих учених (Київ, 10–11 листоп. 2015 р.). – Київ : ВПЦ “Київський університет”, 2015. – С. 112–115.
126. Шамрай Н. В. Організація надання публічних послуг у містах з районним поділом: зарубіжний досвід / Н. В. Шамрай // Управління сучасним містом : наук.-практ. журн. – 2013. – № 1–2/1-6 (49–50). – С. 31–37.
127. Шаров Ю. П. Муніципальні послуги: шлях до високої якості : [монографія] / Ю. П. Шаров, Д. В. Сухінін. – Мелітополь : Видав. буд. ММД, 2008. – 136 с.
128. Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до влади : монографія / Ю. О. Куц, С. В. Краснопорова, О. К. Чаплигін та ін. ; за заг. ред. Ю. О. Куца, С. В. Краснопорової. – Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 192 с.