

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

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ
Завідувач кафедри

_____ Лариса МЕЛЬНИЧУК

« _____ » _____ 2022 р.

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

(пояснювальна записка)

здобувача вищої освіти освітнього ступеня «Магістр»
за освітньо-професійною програмою «Економічний аналіз і прогнозування в
публічному управлінні»

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

Виконавець: Рижук Тетяна Михайлівна, група ЕП 201 МЗ

Керівник: Гоголь Тетяна Василівна, д.держ.упр., доцент

Консультанти з окремих розділів пояснювальної записки: Гоголь Т.В.,
д.держ.упр., доцент

Нормоконтролер: _____ Тетяна ГОГОЛЬ

Київ 2022

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

ЗАТВЕРДЖУЮ:
Завідувач кафедри
Лариса МЕЛЬНИЧУК
« _____ » _____ 2022 р.

ЗАВДАННЯ

на виконання кваліфікаційної роботи

Рижук Тетяна Михайлівна

1. Тема роботи: «Адміністративні послуги як об'єкт державного управління» затверджена наказом ректора від «09» вересня 2022 р. № 1350/ст.
2. Термін виконання роботи: з 12.09.2022 р. по 30.11.2022 р .
3. Вихідні дані до роботи: річні звіти, виробничо-фінансові плани, теоретичні відомості щодо методичні розробки вітчизняних та зарубіжних авторів, періодичні видання, статистичні щорічники, результати власних спостережень і обстеження діяльності публічних установ, ресурси мережі Internet, нормативно-законодавча база України, бухгалтерська документація, літературні джерела.
4. Зміст пояснювальної записки: Розділ 1. Теоретико-правові основи надання адміністративних послуг. Розділ 2. Система надання адміністративних послуг в Україні. Розділ 3. Напрями удосконалення системи надання

адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Україні.

5. Перелік обов'язкового графічного (ілюстративного) матеріалу: 1 таблиця.

Розроблена презентація в Microsoft Office Powerpoint (10 сл.).

6. Календарний план-графік

№ п/п	Завдання	Термін виконання	Відмітка про виконання
1.	Вибрати тему роботи	22.08.2022 р.	Виконано
2.	Затвердити тему і план роботи у наукового керівника, завідувача кафедри	01.09.2022 р.	Виконано
3.	Визначити статистичну, інформаційну базу дослідження, скласти бібліографію	21.09.2022 р.	Виконано
4.	Оформити і обговорити з науковим керівником перший розділ роботи	29.09.2022 р.	Виконано
5.	Оформити і обговорити з науковим керівником другий розділ роботи	20.10.2022 р.	Виконано
6.	Оформити і обговорити з науковим керівником третій розділ роботи	02.11.2022 р.	Виконано
7.	Доопрацювати роботу, оформити її кінцевий варіант	15.11.2022 р.	Виконано
8.	Підготуватися та взяти участь у попередньому захисті роботи	16.11.2022 р.	Виконано

9.	Отримати відгук керівника та рецензію	23.11.2022 р.	Виконано
10.	Підготувати доповідь на захист	30.11.2022 р.	Виконано

7. Консультанти з окремих розділів

Назва розділу	Консультант (посада, П.І.Б)	Дата, підпис	
		Завдання видав	Завдання прийняв
1.Теоретико-правові основи надання адміністративних послуг	Професор Гоголь Тетяна Василівна	09.09.2022 р.	09.09.2022 р.
2.Система надання адміністративних послуг в Україні	Професор Гоголь Тетяна Василівна	02.10.2022 р.	02.10.2022 р.
3.Напрями удосконалення системи надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Україні	Професор Гоголь Тетяна Василівна	20.10.2022 р.	20.10.2022 р.

8. Дата видачі завдання: 09.09.2022р.

Керівник роботи,

професор

Завдання прийняв до виконання

Тетяна ГОГОЛЬ

Тетяна РИЖУК

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка до кваліфікаційної роботи «Адміністративні послуги як об'єкт державного управління»: 105 с., 68 літературні джерела.

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

Предметом дослідження є 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; ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ; СУБ'ЄКТ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ.

ЗМІСТ

ВСТУП	7
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	11
1.1. Визначення ключових понять та наукових підходів до розгляду адміністративних послуг	11
1.2. Нормативно-правове регулювання сфери надання адміністративних послуг в Україні	19
РОЗДІЛ 2 СИСТЕМА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ.....	30
2.1. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг	30
2.2. Види адміністративних послуг, суб'єкти їх надання та категорії споживачів.....	41
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	49
3.1. Проблеми надання адміністративних послуг: особливості регіонального та місцевого рівня	49
3.2. Шляхи вдосконалення системи адміністративних послуг в Україні	86
ВИСНОВКИ	93
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	98

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 досліджень 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. Харитонова, В. Ципук, А. Чемерис, Б. Шльоер, 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. Тимощука, Д. Шиманке.

Дослідженню сутності об'єктів державного управління присвячена велику кількість наукових праць. Серед вітчизняних вчених, які займалися 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 загальнотеоретичні 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

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

1.1. Визначення ключових понять та наукових підходів до розгляду адміністративних послуг

Щоб розкрити дослідницькі питання важливо вивчити зміст поняття «адміністративні послуги», виділивши його основну ознаку та порівнявши їх з тими, що є в європейському законодавстві. Отже, інститут адміністративних послуг України був запроваджений концепцією адміністративної реформи в Україні, яка в свою чергу, була затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. Основні положення концепції були основою реформи державного управління в нашій державі, яка має на меті «створення умов для побудови демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина».

Основною метою адміністративних реформ є насамперед створення системи державного управління, яка має бути наближена до потреб та вимог людей, а головним її пріоритетом діяльності буде служіння українському народові і національним інтересам. Тобто для її реалізації необхідно, буде, вирішити низку завдань, серед яких - в першу чергу, запровадження нової ідеології «виконавчої гілки влади та місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та державних послуг.

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року від № 90-р, адміністративна послуга була визначена результатом реалізації повноважень уповноваженого

суб'єкта, здійснення прав, свобод і також законних інтересів фізичними та юридичними особами по їхніх проханнях».

Що стосується підходів до тлумачення основних понять у галузі адміністративних послуг, то вони не є чіткими та послідовними, а погляди вчених на тлумачення поняття "адміністративна послуга" з часом змінюються. Спочатку визначення поняття "адміністративні послуги" та "управлінські послуги" визначаються з допомогою категорії "управлінські послуги". Пізніше як стало відомо деякі вчені виправляли цю точку зору та обґрунтовували необхідність використання терміна "адміністративні послуги" у складі «державних» та «муніципальних» послуг.

Ю. Шаров пропонував визначення адміністративної служби як результату здійснення влади суб'єктом, який передбачав юридичну реєстрацію всіх умов для реалізації прав, свобод та законних інтересів на їхні багато численні прохання (видавати дозволи (ліцензії), свідоцтва, атестації, реєстрацію тощо). На думку дослідників, адміністративні послуги, разом з управлінням низкою державних послуг, з іншого боку, надаються не лишень одними органами державної влади (переважна більшість виконавчими органами), а й державними підприємствами, установами, організаціями та органами місцевого самоврядування за рахунок державного бюджету.

В. Авер'янов разом із формулюванням «управлінське право» наполягає на тому що формулювання «публічно-сервісне право» при визначенні сутності та призначення адміністративного права. В законі про державні послуги наголошено, що ця сфера зосереджується на потребах якомога кращого здійснення та захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у суспільних відносинах.

К. Афанасьєв розглядував адміністративні послуги як державні (а саме як

державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади та іншими

уповноваженими органами, надання яких пов'язувалося із здійсненням влади.

Водночас, на думку Є. Демського, адміністративна послуга визначається діяльністю на законодавчих рівнях органів влади (посадовими особами) з метою створення умов для здійснення та захисту прав та законних інтересів або для виконання завдань фізичними чи юридичними особами на їхні прохання щоб отримувати корисніший ефект.

Зважаючи на це, слід звернути увагу на підхід І. Котюка, який в свою чергу, узагальнюючи погляди науковців та визначень, що містяться в нормативно-правових актах України щодо поняття "адміністративна послуга", наголошував на наступному:

- поняття «адміністративна послуга» використовується для характеристики діяльності органів державної влади, пов'язаної з їх роботою з громадянами, підприємствами, установами, організаціями;

- за допомогою адміністративних послуг заходи органів державної влади визначають державні служби, компанії, установи, організації, що забезпечують їх життєві переваги;

- адміністративні послуги, що надаються населенню за цивільно-правовим режимом, мають масовий характер і відповідальність за організацію покладається на державні органи.

На думку І. Котюка, адміністративні послуги являють собою категорію адміністративних прав, які утворює адміністративні правовідносини при здійсненні суб'єктивних прав фізичними та юридичними особами у процедурі публічної влади адміністративного органу для досягнення певних результатів діяльності.

В. Сороко зазначав адміністративні послуги як функціонування виконавчих механізмів державних органів або їх апаратів для забезпечення інтересів, а також, свобод фізичних та юридичних осіб у межах встановлених

законними процедурами реалізації їх повноважень, визначених нормативно-правовими актами, зареєстрованими відповідно до закону.

О. Мордвінов, Л. Ляшенко вважали, що адміністративні послуги є результатом здійснення влади уповноваженим суб'єктом, які відповідно до закону забезпечують юридичні оформлення умов для реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичними, а також юридичними особами чи іншими колективними групами на їх багаточисельні прохання.(ліцензії, сертифікати, реєстрація тощо).

Г. Писаренко пропонував адміністративні послуги розглядати як правовідносини, що виникають внаслідок реалізації суб'єктивних прав фізичної чи юридичної особи в процесі публічної влади адміністративного органу для досягнення певних результатів. К. Ніколаєнко посилається на адміністративні послуги, що надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за рахунок державних та місцевих бюджетів та мають ряд особливостей.

Законодавство пропонує і інше визначення понять "адміністративна послуга", ніж вищезазначені науковці. Закон України "Про адміністративні послуги" зазначає дане поняття як результат здійснення влади суб'єктом адміністративної послуги на прохання «фізичної або юридичної особи, метою якої є набуття, зміна або припинення прав та / або обов'язків такої особи. Адміністративні послуги також еквівалентні органам виконавчої влади, іншим державним органам, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам, державному реєстратору, суб'єкту державної реєстрації виписок та виписок з реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів та інших нормативно-правових актів, 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».

Існують також і інші визначення понять "адміністративна послуга", які включені, зокрема, до низки підзаконних актів:

- Наказ Міністерства регіонального розвитку та будівництва України № 367 «Про затвердження Стандарту адміністративної послуги з видачі (переоформлення, внесення змін до переліків робіт діючих ліцензій,

анулювання та видачі дублікатів) ліцензій на провадження господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури» - результатів здійснення повноважень органу ліцензування щодо забезпечення юридичної реєстрації умов здійснювати права, свободи та законні інтереси фізичними, а також і юридичними особами при поданні ними заявки на видачу (перереєстрація, внесення змін до списків існуючих ліцензій, анулювання та видача дублікатів) дозволів на здійснення господарської діяльності, пов'язаних із створенням об'єктів архітектури.

- Наказ Міністерства житлово-комунального господарства України від № 130 «Про затвердження Стандарту надання адміністративної послуги Видача протоколів випробувань насіння і садивного матеріалу квітково-декоративних культур» - результат здійснення повноважень адміністративного органу умови здійснення прав, свобод та законних інтересів суб'єктами господарювання (резидентами / нерезидентами).

В той час у європейському законодавстві взагалі відсутнє поняття "адміністративна послуга", а поняття «public services» визначається європейськими вченими як послуги, надання яких відповідають суспільним інтересам. Також застосовується визначення поняття «services of general interest», тобто послуги загального інтересу, які в свою чергу класифікуються державними органами держав-членів Європейського Союзу як загальні інтереси, і тому на них поширюються деякі певні обов'язки щодо державної служби. Їх можуть надавати як державний, так і приватні сектори.

У 2011 році Європейський Союз прийняв систему якості послуг загального інтересу (SGI). SGI пояснює: як правила Європейського Союзу застосовуються до базових послуг; доступ до основних послуг доступний для

всіх громадян; якість, досягнута в галузі соціальних послуг, і описує досягнення як моделі інших базових послуг.

Питання адміністративних послуг тісно пов'язується із правовим регулюванням адміністративних процедур та загальними вимогами до державного управління. У демократичних країнах кожному гарантується право на неупереджене, справедливе рішення протягом розумного строку. Це право включає: право особи бути вислуханою до прийняття рішення, які можуть негативно впливати на неї; право кожної людини на доступ до матеріалів, що стосуються її; обов'язок адміністративних органів обґрунтувати свої рішення. Врахування різних підходів до визначення поняття адміністративної послуги дозволяють виділяти такі основні ознаки:

- надання на прохання фізичної або юридичної особи;
- стосується прав та / або обов'язків такої особи, тобто надається адміністративна послуга для забезпечення умов набуття, зміни або припинення прав та / або обов'язків осіб;
- забезпечення адміністративними органами обов'язково шляхом здійснення влади, оскільки адміністративні органи мають "монополію" по наданню певних адміністративних послуг;
- права на отримання певної адміністративної послуги та відповідні повноваження адміністративного органу мають бути прямо гарантовані законом».

З огляду на вищезазначене, загальна характеристика адміністративних послуг включає наступне:

- «- суспільний інтерес;
- обов'язок органів державної влади створити умови для здійснення суб'єктивних прав особи;
- державна гарантія на надання адміністративних послуг;
- достатність бюджетного фінансування для процесу надання адміністративних послуг;

- основа надання адміністративних послуг - закон (передбачає право на отримання певної адміністративної послуги та відповідного органу адміністративного органу) та ініціатива певної особи;
- підстава для судового розгляду - запит зацікавленої особи;
- уповноважений суб'єкт (адміністративний орган) - особа, яка має повноваження відповідно до закону;
- відповідальність посадових та службових осіб за неналежне виконання службових обов'язків;
- предмет заявки (суб'єкт, який отримує адміністративні послуги) - конкретний адресат;
- наявність взаємних прав та обов'язків уповноваженого суб'єкта та суб'єкта звернення;
- наявність спеціального правового регулювання порядку надання адміністративних послуг;
- результат адміністративної послуги - адміністративний акт».

Наприклад, К. Ніколаєнко включає специфічні особливості адміністративних послуг: мета - здійснення прав / виконання обов'язків; сфера послуг (наприклад: соціальна, комерційна); заявка - заявка / повідомлення; суб'єкт надання адміністративних послуг - орган виконавчої влади / орган місцевого самоврядування; суб'єкт, який отримує адміністративні послуги - фізична / юридична особа; витрати на надання адміністративних послуг - платні послуги / безкоштовні послуги; джерело фінансування - державний бюджет / місцевий бюджет; зміст послуги - реєстрація, дозвіл, ліцензія, паспорт, свідоцтво.

Критеріями для відмежування адміністративних послуг від інших видів діяльності держави, як правило, є такі характеристики адміністративних послуг:

- за предметом реалізації - забезпечується органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

- за видом бюджету - забезпечується за рахунок державного та місцевих бюджетів;
- в результаті здійснення повноважень уповноваженого суб'єкта - прийняття індивідуального адміністративного акту;
- залежно від змісту діяльності - видача дозволів (ліцензій), сертифікатів;
- суб'єктом ініціативи - на прохання фізичної / юридичної особи;
- за функцією держави - безпека, призначена для здійснення прав, свобод та законних інтересів (тобто забезпечує юридичне оформлення умов для здійснення прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб / виконання юридичних зобов'язань).

Відповідно, основними критеріями, які слід враховувати при віднесенні певного виду виконавчої діяльності до адміністративної послуги, є: державні функції; ініціатор відносин; наявність / відсутність повноважень; вид позову.

Крім того, типовість або однорідність можна визначити як вторинну ознаку адміністративних послуг, оскільки це особливо важливо для тих послуг, які можуть надаватися через «універсами послуг», де спілкування між суб'єктом адміністративної послуги та особою фактично є "документальним", і зазвичай це не вимагає особистого контакту.

Дослідження підтверджує висновок про доцільність введення поняття "автоматична адміністративна послуга" стосовно тих послуг, які фактично надаються без присутності заявника. Наприклад, проведення реєстраційних дій на підставі судових рішень у сфері реєстрації нерухомості. Статтею 311 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» встановлено, що процедури реєстрації на основі судових рішень здійснюються виключно на підставі рішень, отриманих в результаті інформаційної взаємодії між державним реєстром прав та єдиним державним реєстром судових рішень, без прохання заявника.

Державний реєстратор, забезпечує зберігання реєстраційних справ у паперовій формі, за місцем знаходження нерухомого майна в день прийняття відповідних форм судового рішення та вносить необхідну заяву або реєструє рішення суду про заборону дій або рішення, що скасовує відповідне рішення.

"Автоматична адміністративна послуга" також доступна в області реєстрації юридичних осіб. Відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» направлення судових рішень, що передбачають внесення змін до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, індивідуальних підприємців та громадських об'єднань, а також щодо заборони (зняття заборони) реєстраційні дії проводяться після інформаційної взаємодії Єдиного державного реєстру та Єдиного державного реєстру судових рішень.

Таким чином, автоматична адміністративна послуга - це прийняття державними органами влади, місцевими органами влади, юридичними особами, установами, організаціями в межах їх або делегованих повноважень, рішень, спрямованих на придбання, зміну, розширення або припинення прав та / або обов'язків фізичних або юридична особа, громадського формування відповідно до закону, використовуючи інформацію з єдиного та державного реєстру та їх інформаційну взаємодію без заяви цих осіб.

Адміністративна послуга є результатом перевірки документів органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними особами, суб'єктами господарювання, які мають монополію на відповідному ринку послуг соціального значення (вода, тепло, газ, електроенергія тощо), установами, організації, що мають власні і делеговані повноваження, надані на вимогу фізичних / юридичних осіб / громадських формувань і призначені для набуття, модифікації, продовження або припинення прав та / або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Отже, вивчення змісту поняття «адміністративна послуга» дозволяє зробити висновок, що в Україні створено теоретичну базу для розвитку цієї сфери управління. Проблеми теорії адміністративних послуг широко висвітлені в сучасній науковій літературі. Водночас було виявлено відсутність єдності та однастайності наукового бачення сутності та змісту цієї концепції. Актуальним є також питання конкретизації та розмежування понять, пов'язаних із «адміністративною послугою», що спростило б сферу адміністративних послуг, сферу державних та соціальних послуг.

1.2. Нормативно-правове регулювання сфери надання адміністративних послуг в Україні

В Україні розвиток адміністративних послуг та перехід до реалізації принципу демократії, згідно з яким держава орієнтується на потреби людей, а державні службовці служать людям, розпочався у 1990-х роках. Одним із перших документів, що заклав основи створення сучасного механізму надання адміністративних послуг в Україні, була згадана Концепція адміністративної реформи від 1998 р. У цьому документі одним із завдань було запровадження нової ідеології виконавчої влади та місцевого самоврядування, здійснення прав і свобод громадян, надання державних послуг.

Концепція розвитку системи адміністративних послуг у 2006 році визначила принципи надання адміністративних послуг та заклала основи надання адміністративних послуг та їх децентралізації, систему мотивації працівників та стандарти адміністративних послуг. Крім того, запроваджено критерії оцінки якості адміністративних послуг: ефективність, своєчасність, територіальна близькість адміністративного органу до одержувачів послуг та наявність транспортних зв'язків, запровадження принципу «єдиного вікна», повага до людини, комфорт.

Пізніше, у 2007 році, органи виконавчої влади затвердили план дій щодо реалізації концепції розвитку системи надання адміністративних послуг, де було зазначено сфери реалізації концепції для департаментів та терміни. У 2007 р. Наказом Міністерства економіки України було затверджено Методичні рекомендації щодо розробки стандартів адміністративних послуг.

Наступним кроком уряду до розвитку сфери адміністративних послуг стало прийняття розпорядження Кабінету Міністрів України у 2009 р. «Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг». Документ ставив перед собою завдання переглянути переліки державних платних послуг з метою усунення тих, що дублюються та не виправдано виділяти певні послуги, підготувати реєстр державних платних послуг та законопроект "Про адміністративні послуги". Причиною такого рішення стало те, що, на думку дослідників, бюджети недоотримують мільярдів гривень на рік, оскільки значна частина державних послуг надається суб'єктами, які не мають статусу бюджетних установ, а кошти на такі послуги виділяються приватними особам. Цим розпорядженням Кабінет Міністрів України спрямував усі кошти на оплату державних послуг до державного бюджету, заборонив передачу повноважень щодо надання державним платним послугам підприємств та фактично ліквідував підприємства, створені для надання державних платних послуг.

Важливим документом законодавчої бази щодо визначення механізму надання адміністративних послуг стала методологія визначення витрат на оплачувані адміністративні послуги, затверджена Кабінетом Міністрів у 2010 р. Вона визначила поняття "витрати на адміністративні послуги". пов'язані з наданням адміністративних послуг та компонентів та методами розрахунків.

Таким чином, специфіка правового регулювання надання адміністративних послуг представлена наявністю широкої правової бази, яка

не обмежується управлінням, а характеризується також змішаною галузевою приналежністю.

Вплив на регулювання відносин у сфері адміністративних послуг викликали закони «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» які визначають організацію, повноваження та порядок діяльності відповідних органів, включаючи надання цих послуг.

Особливу увагу слід приділити базовому закону в цій галузі Закону України "Про адміністративні послуги", прийнятому 6 вересня 2012 року. Він базується на ідеї служіння громадянам, гарантування прав громадян та суб'єктів господарювання шляхом надання адміністративних послуг.

Закон вимагає від органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Крім того, слід зазначити, що ці центри можуть створюватися виконавчими органами обласного значення, селищної, сільської ради, на основі відповідного рішення.

Закон забороняє від особи вимагати отримання документів та інформації, які суб'єкти адміністративної служби вже мають або можуть отримати самостійно (звичайно, за згодою особи). Також встановлено, що суб'єкт адміністративної послуги не може вимагати від суб'єкта заявки документи чи інформацію, що перебуває або знаходиться у державних органах, органах місцевого самоврядування, компаніях, установах чи організаціях, що належать до сфери їх управління. Однак, на жаль, ця норма сьогодні не застосовується на практиці через невирішене питання в конкретних нормативних актах, що регулюють діяльність суб'єктів, що надають адміністративні послуги. Більше того, навіть маючи прямий доступ до національних реєстрів, переважна більшість постачальників адміністративних послуг не використовують їх при наданні адміністративних

послуг, але вимагають від заявників надання документів чи інформації, посилаючись на те, що відповідне законодавство чітко регулює обов'язок.

Крім того, законом передбачено, що адміністративні послуги надаються в електронному вигляді через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому числі через інтегровані інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. Порядок інтеграції цих інформаційних систем затверджений наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 8 вересня 2016 р. № 1501/248, який визначив вимоги до такої інтеграції для надання адміністративних послуг в електронній формі за принципом «єдиного вікна». Забезпечення впровадження цієї процедури значно спростило б процес надання та отримання такої послуги.

Закон передбачає раціоналізацію внутрішніх процедур надання адміністративних послуг шляхом запровадження технологічних карток обслуговування та надання зручної інформації шляхом встановлення обов'язку надання широкої інформації та впровадження інформаційних карток для адміністративних послуг. Однак на практиці наявність інформаційних карток у більшості випадків не дозволяє суб'єктам легко і просто отримати необхідну інформацію, оскільки їх зміст обтяжений великим обсягом інформації, яку пересічному громадянину важко сприйняти. Як приклад, типова інформаційна картка адміністративної служби «Державна реєстрація права власності на нерухоме майно», затверджена наказом Міністерства юстиції України від 22 червня 2018 р. № 1952/5 «Про затвердження типових інформаційних карток адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» знаходиться на чотирьох аркушах. А коли суб'єкт адміністративної служби вносить на цю картку необхідні дані, її обсяг становить сім аркушів. Суб'єкт не завжди розуміє вимоги без допомоги інформаційної картки, зокрема

вичерпний перелік документів, необхідних для певної послуги. Слід звернути увагу на проблеми суб'єктів адміністративного обслуговування, пов'язані з виконанням вимог закону про введення інформаційних карток. Таким чином, закон передбачає, що у разі передачі повноважень центральним органом виконавчої влади, іншим державним органом з надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування, інформаційна картка адміністративної послуги, що надається органом, якому передаються такі повноваження, затверджується на основі типової інформаційної картки, що затверджена центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики щодо делегованих повноважень.

Тож якщо знову звернутися до інформаційної картки у сфері державної реєстрації права власності, то повноваження у цій сфері були передані органам місцевого самоврядування та районним державним адміністраціям у травні 2016 року, а в червні 2018 року Міністерством юстиції України затверджено типові інформаційні картки. Як результат, деякі суб'єкти адміністративного обслуговування працюють за відсутності таких карток більше двох років, а деякі розробляють такі інформаційні картки на власний розсуд, що фактично призвело до порушення прав заявників. Об'єктами надання адміністративних послуг протягом двох років були різні «правила гри».

Закон запровадив поняття "адміністративний збір" як єдиний збір за адміністративну послугу (на заміну "державного збору", реєстраційного збору тощо). За останні два роки відбулися зміни в гармонізації нормативних актів з цією нормою через виключення із законодавства вимоги сплачувати платежі, крім адміністративного збору (за подання витягу, інформаційного посвідчення).

Закон зобов'язує Кабінет Міністрів України затвердити перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, що надаються ЦНАП. Відповідно до цього переліку кількість таких послуг становить 136.

Згідно з інформацією, опублікованою на веб-сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, найбільша кількість послуг, що надаються ЦНАП в Україні - 353 (Луцьк), а 58% ЦНАП надає від 50 до 135 адміністративних послуг (Рисунок 1. 1).

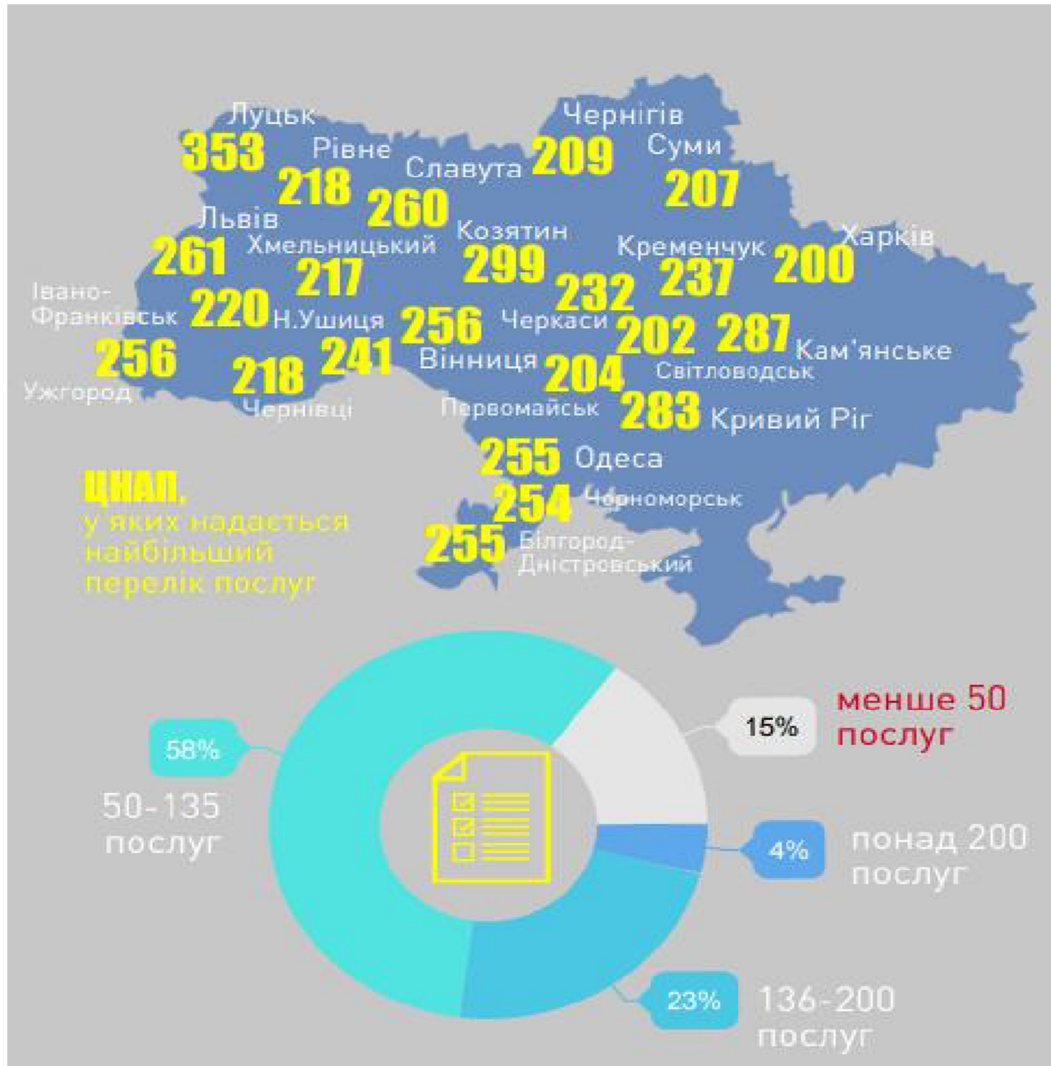


Рис. 1. 1. Інфографіка щодо ЦНАПів в Україні

Було опубліковано на веб-сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України для обговорення проект реєстру адміністративних послуг, який на кінець 2018 року налічував 1337 послуг.Ця різниця між кількістю послуг, затверджених Кабінетом Міністрів України, та послугами, які фактично надаються ЦНАПу всієї України, свідчить про нагальну

необхідність вирішення питання законодавчого затвердження повного переліку адміністративних послуг для забезпечення рівних прав усіх українців. Крім того до Верховної Ради України подано проект закону про перелік адміністративних послуг та зборів (адміністративних зборів).

Позитивним моментом є підхід до визначення способу роботи (не менше 40 годин прийому на тиждень, без обідніх перерв); система не офісних послуг (що додає прозорості роботі чиновників та підвищує довіру відвідувачів); влаштування електронних черг (замість стихійної «самоорганізації» відвідувачів); максимум інформації (прийом - допомога при першому контакті, інформаційні термінали тощо); умови для інвалідів; супутні послуги (ксерокопіювання, банківські послуги).

Сьогодні в основному законі є суперечливі та проблемні моменти. Наприклад, коло суб'єктів адміністративної служби обмежується органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, тобто фактично державними службовцями. На думку експертів, такий підхід не відповідає тенденціям розвинутих країн і може призвести до бюрократизації та збільшення витрат на адміністративні послуги. Таким чином, компанії та установи вилучаються зі списку суб'єктів адміністративного обслуговування. Це заважає подальшому розвитку системи надання адміністративних послуг на засадах державного управління.

Ми поділяємо думку стосовно сумнівів щодо доцільності застосування підходу, згідно з яким ЦНАП повинен здійснюватися лише через "адміністраторів". Якщо для великих міст та районів це правило цілком виправдане, то для менших міст та районів - формування адміністраторів може стати серйозною проблемою. На думку експертів, доцільніше залишати це питання на розсуд суб'єктів, що складають ЦНАП.

Сьогодні експерти, що працюють у програмах міжнародної технічної допомоги з метою покращення якості надання адміністративних послуг населенню, активно підтримують позицію щодо розуміння терміна "довірена

особа" ЦНАП у кількох аспектах. Включаючи певні функції, які можуть бути доручені іншим посадовим особам органу, що створив ЦНАП. Ці функції приймають від суб'єктів заявки та видають результати надання послуг. На їх думку, довірена особа може нести за це повну відповідальність. Експерти зазначають, що функції адміністратора ЦНАП можуть бути призначені провідному експерту або державному реєстратору, і навпаки, функція державного реєстратора може бути призначена адміністратору ЦНАП.

Акцентовано увагу на тому, що законодавство встановлює однакові кваліфікаційні вимоги до державних реєстраторів, головних експертів та адміністраторів відповідно до наказу Головного управління державної служби України від 29 грудня 2009 р. № 406 та рівної оплати праці за цими категоріями робочих місць відповідно до з додатками 50, 51, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 "Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників органів виконавчої влади, прокуратури, судів та інших органів".

Ця думка неоднозначна з боку співробітників ЦНАП з різних регіонів України, оскільки відповідно до статті 12 Закону про ЦНАП є постійно діючим робочим органом або структурним підрозділом місцевого самоврядування, як це визначено у другій частині цієї статті. Це та інші положення свідчать, що державний реєстратор визначається як самостійна категорія суб'єкта адміністративної послуги, що має власну печатку. Зразок такої печатки затверджено наказом Міністерства юстиції України від 29 грудня 2015 р. № 2790/5 «Про регулювання відносин, пов'язаних зі статусом державного реєстратора», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 31 грудня 2015 р. за номером 1667/28112. Таким чином, питання законності актів, які доручають функції адміністратора ЦНАП державному реєстратору, наразі є невизначеним.

Вирішальною рисою розвитку законодавства в демократичних країнах є орієнтація на забезпечення прав та законних інтересів людей у їх

відносинах з державою та її органами. Однією з найважливіших гарантій цього є чітке регулювання процесуального аспекту відносин між особою та владою. За таких обставин державний службовець або працівник органу місцевого самоврядування може діяти не довільно, а відповідно до чітко визначеної процедури. Це забезпечує рівність осіб перед законом, використовуючи ті самі процедури. У той же час існування встановленої законодавством процедури є відправною точкою для контролю законності державної діяльності.

Ці питання особливо важливі для України, оскільки більшість процесуальних елементів відносин між виконавчою та місцевою владою, їх посадовими особами та іншими суб'єктами, уповноваженими законом виконувати функції управління, взагалі не регулюються або регулюються на основі правових актів.

Отже, дослідження підтверджує необхідність вдосконалення законодавчого порядку, їх посадових осіб, законно уповноважених виконувати урядові функції, зокрема відносин з громадянами.

Прийняття актів, що регулюють адміністративні процедури, державами-членами Ради Європи визначається, зокрема, резолюціями та рекомендаціями Ради Європи, прийнятими Комітетом міністрів Ради Європи

Резолюція (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів, Рекомендація № R (80) 2. У більшості європейських країн ефективними є кодифіковані акти щодо детального регулювання процедур у діяльності органів виконавчої влади та місцевих органів влади щодо її відносин з фізичними та юридичними особами.

У 2018 році Кабінет Міністрів України затвердив закон № 9456 «Про адміністративну процедуру», метою якої є забезпечення ефективного та якісного рівня законодавства щодо зовнішніх процедур управління виконавчої та місцевої влади, їх посадових осіб та інших суб'єктів,

уповноважених законом виконувати державні функції та захищати права та законні інтереси фізичних та юридичних осіб.

Розділ I "Загальні положення" розкриває загальні принципи адміністративного судочинства, зокрема верховенство права, законність, рівність учасників перед законом, використання повноважень з належною метою, обґрунтованість та неупередженість, неупередженість, доброзичливість та розумність, відносини відкритість, своєчасність та розумний строк, оперативність, презумпція законності дій та запитів особи, офіційність, забезпечення права особи на участь в адміністративному провадженні, забезпечення ефективних засобів правового захисту.

Розкрити наступні поняття: «адміністративний орган», «адміністративна справа», «адміністративний акт», «адміністративне провадження», «адміністративна процедура», «публічний інтерес», «дискреційне повноваження».

Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» вплине на 100% адміністративних послуг та кардинально змінить порядок їх надання. Крім того, законопроект не містить жодних вимог щодо обов'язкової, кваліфікованої підготовки адміністративного персоналу, щоб вони могли якісно виконувати свої завдання в майбутньому. Ми погоджуємось з думкою експертів щодо доцільності введення перехідного періоду та поступового переходу до реалізації запропонованого проекту.

Аналіз основних нормативно-правових актів, що регулюють надання адміністративних послуг, дозволяє зробити висновок про необхідність стандартизації та впорядкування цієї бази даних, подальших процедур, що забезпечують зменшення суб'єктивного фактору та здатності приймати рішення на свій розсуд.

Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» має важливе значення для подальшого розвитку вітчизняної практики в цій галузі, оскільки органи державної виконавчої влади та органи місцевого

самоврядування приймають рішення в різних процедурах. Подібна адміністративна процедура існує у більшості країн Європейського Союзу, вона регулюватиме всі випадки, коли громадянин повинен щось вирішити щодо компетентного органу та місцевого самоврядування.

Крім того, для подальшого розвитку законодавчої бази у сфері державних послуг важливо врахувати європейський досвід застосування поняття "державна служба", що надається як державними органами, так і приватним сектором.

РОЗДІЛ 2

СИСТЕМА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

2.1. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг

Питання розвитку електронного простору України набуває сьогодні особливої актуальності. Важливим кроком у цьому напрямі було започаткування 18 квітня 2002 року довгострокової програми під умовною назвою «Електронна Україна», в межах якої передбачено заходи створення ефективного механізму інформаційної взаємодії органів влади всіх рівнів, впровадження електронного документообігу та забезпечення інформаційної безпеки.

В органах державного управління циркулюють значні інформаційні потоки. Частина цих потоків стосується безпосередньо здійснення управлінських впливів у внутрішньому контурі управління, інша – виражає взаємозв'язки державного апарату із суспільством, з інтересами і потребами громадян. Обидві частини утворюють єдиний масив соціально-управлінської інформації, яка є найвищим, найбільш складним і різноманітним типом інформації, яку працівники держапарату отримують і використовують для соціального впливу на суспільство, для управління суспільством. Система інформаційного забезпечення здійснює інформаційну підтримку органів у всіх напрямках службової діяльності, надаючи багатоцільову, статистичну, аналітичну та довідкову інформацію. Інформаційне забезпечення управління – комплекс організаційних, правових, технічних, технологічних заходів, засобів та методів, що забезпечують у процесі управління і функціонування системи інформаційні зв'язки її елементів шляхом оптимальної організації інформаційних масивів баз даних і знань.

Основною умовою для створення ефективних механізмів взаємодії органів державного управління і суспільства є інформатизація всіх процесів,

які мають місце в повсякденній діяльності органів державної влади. Одним із напрямів реалізації цього завдання є впровадження у органах державного управління систем електронного документообігу. Управлінська діяльність та документообіг в органах державної влади є елементом складної організаційної структури, яка взаємодіє з іншими процесами управління і спрямована на досягнення глобальних цілей забезпечення інформаційно-аналітичної діяльності органів державної влади.

Ефективне функціонування систем електронного документообігу можливе тільки на основі визначення раціональної структури управління, видів діяльності та завдань, які необхідно виконати для досягнення цілей діяльності підприємства, визначення взаємопідпорядкованості та взаємозалежності зайнятих на підприємстві працівників, розстановка виконавців на окремих ділянках роботи відповідно до їх кваліфікації, спеціалізації.

Зважаючи на те, що розглянутий напрям інформатизації знаходиться у процесі становлення і динамічного розвитку, характеризується відсутністю усталеної термінології, поняттєвого апарату та системних досліджень, джерельною базою при написанні дипломної роботи були публікації (в тому числі, і представлені у мережі Інтернет) з проблем впровадження інформаційних технологій, документознавства, інформатизації державного управління та інших галузей знань.

Перші кроки щодо посилення діяльності держави з розвитку адміністративних послуг були зроблені в лютому 2006 року, коли Кабінет Міністрів України прийняв Концепцію розвитку системи адміністративних послуг органами виконавчої влади. Хоча ця концепція була призначена насамперед для виконавчої влади, більшість її положень також важливі для органів місцевого самоврядування. Цей документ досі є основним документом державної політики з точки зору реформи надання адміністративних послуг.

Концепція визначає поняття та характеристики, принципи надання адміністративних послуг та визначає такі основні завдання законодавчої та практичної спрямованості:

- визначення дозволів на надання адміністративних послуг виключно на рівні закону; без роздробленості адміністративних послуг; визначення відповідних умов, спрощення процедури надання адміністративних послуг;
- встановлення відповідних графіків прийому громадян; адекватний доступ до інформації; заборона на передачу адміністративних обов'язків споживачам, що вимагає додаткових документів.

Концепція виражала намір максимально децентралізувати надання адміністративних послуг, щоб наблизити їх до мешканців певної адміністративно-територіальної одиниці. Шлях для цього - передача відповідних функцій органам місцевого самоврядування та іншим установам. Наступним пріоритетом було запровадження найбільш ефективних форм надання адміністративних послуг. Однією з таких форм є введення універсамів (центрів надання адміністративних послуг) як організацій усіх або найпоширеніших адміністративних служб певного адміністративно-територіального рівня в одному просторі. Хоча термін «універсам послуг» чи ЦНАП у тексті не використовується.

Велика увага приділяється визначенню критеріїв, які мають бути включені до стандартів адміністративних послуг, за якими слід оцінювати якість їх надання. Перелік таких критеріїв включає:

- ефективність (відноситься до орієнтації на позитивне рішення);
- своєчасність (надання послуг у строки, встановлені нормативно-правовими актами та встановлення розумних строків у законодавстві для вирішення справи);
- доступність (розташування адміністративного органу; наявність транспортного вузла, покажчиків, під'їзних шляхів та місць для паркування

транспортних засобів; доступ до просторів без перепусток; вільний доступ до бланків тощо);

- зручність організації надання адміністративних послуг (можливість вибору альтернативного способу подання заявки на надання адміністративних послуг (пошта, електронна пошта); надання послуг за принципом "єдиного вікна");

- відкритість інформації про адміністративні послуги (вільний доступ до інформації про процес надання таких послуг, необхідний пакет документів для замовлення послуг, правила заповнення форм, терміни адміністративних процедур, плата за надання послуг; повнота та адекватність інформації; їх розміщення на інформаційних стендах, на веб-сайті та в інших джерелах, що надають консультації, у тому числі телефоном, поштою, електронною поштою);

- ввічливість та повага до громадян (рівне ставлення до всіх споживачів послуг; наявність відповідної побутової техніки в адміністративному органі);

- професіоналізм (адміністративний персонал має відповідні знання та навички, що відображається у точному виконанні завдань, порадах).

Як згадувалося в розділі 1, лише в червні 2007 року виконавча влада затвердила план дій щодо реалізації концепції розробки системи надання адміністративних послуг, яка передбачала, серед іншого: перегляд списків платних послуг; розробити стандарти надання адміністративних послуг; регулювати передачу компетенції центральних органів виконавчої влади на місцевий рівень; розробити метод визначення витрат та врахування їх для перегляду рівня плати за платні адміністративні послуги; запровадження системи електронного документообігу для надання адміністративних послуг через Інтернет (через веб-сайти) з використанням електронного цифрового підпису; подання уряду проекту кодексу адміністративного судочинства; підготовка, проект концепції закону про адміністративні послуги. Практика

показала, що більшість заходів концепції та плану дій залишаються невиконаними.

Важливим документом, що визначає наміри держави у наданні адміністративних послуг, був Указ Президента України 2009 р. "Про заходи щодо забезпечення дотримання прав фізичних та юридичних осіб на отримання адміністративних (державних) послуг". Документом Кабінету Міністрів України було доручено: затвердити перелік адміністративних (державних) послуг із зазначенням суб'єктів їх надання, суми оплати (за платні послуги); вжити заходів щодо запобігання сплати збору за надання безкоштовних адміністративних послуг, якщо відповідно до законодавства України такі послуги надаються безкоштовно або розмір збору не вказаний; забезпечити оплату платних адміністративних (державних) послуг, що надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями та органами місцевого самоврядування під час здійснення делегованих повноважень через органи Державного казначейства України; вживати заходів щодо запобігання вимаганню документів, не передбачених законом, та передачі повноважень у випадках, не передбачених законом; обговорити створення веб-порталу з вичерпною інформацією щодо надання адміністративних послуг.

На початку 2010 року робоча група Міністерства юстиції підготувала відповідний законопроект. Проект був доопрацьований у 2010-2011 рр., а 25 травня 2011 р. Його текст був затверджений на засіданні Уряду та внесений на розгляд Верховної Ради України.

Серед найважливіших положень законопроекту експерти вважають закріплення офіційного статусу ЦНАП організаційною формою надання цих послуг, в рамках якої в одній кімнаті можна отримати максимально можливу кількість адміністративних послуг. Передбачається, що ЦНАП формуватиметься відповідно до рішення міської ради або розпорядження голови районної державної адміністрації. Також передбачається визначити

зобов'язання органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що надають адміністративні послуги на відповідному територіальному рівні, брати участь у діяльності міського (районного) ЦНАП шляхом направлення своїх працівників на їхні робочі місця та / або обробки, отриманих за допомогою міських документів ЦНАП. Однак закон містив деякі недоліки. Сюди входять не обмеження адміністративних органів, що мають юридичне (організаційне) значення, та адміністративних органів з функціональним значенням, до яких, зокрема, можуть належати недержавні підприємства, установи та організації. Законопроект не міг гнучко делегувати повноваження іншим суб'єктам надання адміністративних послуг. Крім того, одним із питань, не передбачених проектом, є питання адміністративного збору. Закон України "Про адміністративні послуги" був прийнятий 6 вересня 2012 р. Його метою є створення доступних та зручних умов для реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб на отримання адміністративних послуг, що визначає основні принципи надання адміністративних послуг.

Наприкінці 2018 року концептуальний підхід до побудови мережі ЦНАП представлений у Рекомендації Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України щодо створення сучасних центрів надання адміністративних послуг в Україні. Рекомендації - це єдині правила, вимоги та докладні рекомендації щодо створення (включаючи будівництво та облаштування) ЦНАП, якісні послуги для відвідувачів з урахуванням міжнародного досвіду та чинного законодавства. Основною метою Рекомендацій є запровадження нового стандарту діалогу між громадянами / підприємцями та владою, що охоплює всі фази проектування ЦНАП: від планування / будівництва (реконструкції) та озеленення до забезпечення найвищої якості послуг.

Основна мета ЦНАП визначена в рекомендаціях на основі таких положень:

- подолання застарілих стереотипів державного сектору та вироблення нового підходу до надання адміністративних послуг;

- суттєве спрощення процедури отримання послуг та надання високого рівня послуг, зокрема завдяки чітко регламентованим державним вимогам щодо процедур їх надання;

- прагнення дотримуватись високих стандартів надання адміністративних послуг;

- створення сприятливого клімату у взаємодії держави та громадян.

При розробці ЦНАП доцільно проаналізувати недоліки та переваги організації Центру як постійно діючого органу або структурного підрозділу органу, що формує ЦНАП. Кожна форма запису, передбачена Законом про адміністративні послуги, має свою специфіку, тому орган повинен сам вирішити, яким чином він буде організовувати роботу ЦНАП.

Рекомендації пропонують дві організаційно-правові форми, за допомогою яких можна створити ЦНАП: у формі постійно діючого органу. При цьому посадові інструкції працівників у органах виконавчої влади супроводжуються повноваженнями (функціями) довіреної особи та за згодою на основі відповідних рішень працівників різних суб'єктів, що надають адміністративні послуги. Спеціальний або призначений виконавчий орган (структурний підрозділ) відповідної ради забезпечує матеріально-технічну та організаційну підтримку діяльності ЦНАП; у формі структурного підрозділу при виконавчому органі (апараті) відповідної ради. У цьому випадку весь персонал ЦНАП де-юре включається до складу цього підрозділу. Працівники інших суб'єктів, що надають адміністративні послуги, залучаються до роботи ЦНАП на основі відповідних рішень. Повна назва цього підрозділу використовує фразу "Центр надання адміністративних послуг".

Рекомендації визначають основні фактори: географічне розташування громади; структура району (громади); населення; транспортне сполучення. Ці фактори впливають не тільки на тип ЦНАП, але і на його

структуру (наявність та кількість окремих підрозділів / завдань віддаленого адміністратора).

Як результат, слід досягти оптимальних взаємозв'язків між відповідною територіальною близькістю ЦНАП до одержувачів послуг та економічною ефективністю з моменту створення ЦНАП, його відокремлених підрозділів.

Концептуальний підхід до побудови мережі ЦНАП, визначає основні форми:

- ЦНАП в громаді, що складається з одного населеного пункту; знаходиться в одній кімнаті, де доступні найпопулярніші види послуг; можливе створення територіальної одиниці та / або віддаленого поста адміністратора у разі перевищення довжини населеного пункту на 5 кілометрів до ЦНАП;

- ЦНАП в громаді з кількома поселеннями; діє в адміністративному центрі громади; за необхідності, він може знаходитись в іншому населеному пункті, якщо: є відповідні приміщення; забезпечується організаційна єдність

- з бек-офісом; наявні фізичні та транспортні сполучення для переважної більшості громад; у випадку економічної ефективності може бути створена територіальна одиниця та / або посада віддаленого адміністратора;

- рекомендується, щоб у населених пунктах, що проживають щонайменше 1000 жителів, територіальний підрозділ ЦНАП був створений як самостійний офіс ЦНАП, в якому створюється щонайменше два робочих місця; юридично ця організація має статус, який залежить від організаційно-правової форми ЦНАП. Він створюється на підставі рішення органу, що створив ЦНАП;

- віддалена посада адміністратора, може бути створена у вигляді: стаціонарного посту (офісу) у громаді (адміністративний центр громади чи інших громад), де вони працюють, це означає, що адміністратор ЦНАП надає заплановані послуги під час відвідувань населених пунктів для отримання

заявок та надання результатів послуг (якщо це можливо) у спеціально пристосованих приміщеннях; це можна забезпечити, використовуючи: службовий транспорт; громадський транспорт (з поверненням коштів); власний транспорт (з компенсацією витрат);

- надання адміністративних послуг за місцезнаходженням фізичних осіб; в цьому випадку ви можете зателефонувати соціальному працівникові;

- мобільний кабінет (пересувне робоче місце) як своєрідне віддалене місце; така модель є більш привабливою для тих громад, які включають багато населених пунктів.

Отже, основними формами є: ЦНАП в громаді, що складається з одного населеного пункту, ЦНАП в громаді, що складається з кількох населених пунктів, територіальна одиниця ЦНАП як самостійні офіси, віддалена посада адміністратора, надання адміністративних послуг за місцем знаходження фізичних осіб, мобільний офіс.

Форма ЦНАП вибирається відповідно до типу поселення. На вибір впливає наявність повноважень, майбутні повноваження (отримані на підставі рішень місцевої ради), наявність суб'єктів адміністративної служби, які можуть бути включені до ЦНАП.

Для успішного та ефективного проекту будівництва ЦНАП за рекомендацією експертів рекомендується створити групу, яка залучатиме всі зацікавлені сторони. Основними параметрами такої групи є: керівник групи - або його заступник; група складається з членів, співробітників усіх суб'єктів, що надають адміністративні послуги, а також експертів з питань державних закупівель, будівництва, представників громадськості та незалежного консультанта; при необхідності може бути введена зміна осіб або всієї групи; відкритий та доступний процес проектування ЦНАП.

Наступним кроком у побудові успішної системи надання адміністративних послуг через ЦНАП є підготовка та затвердження програми впровадження та розвитку ЦНАП. Ця програма повинна враховувати:

фактичний стан надання послуг у громаді; обрана система реалізації ЦНАП; основні етапи проектування системи надання послуг; перелік послуг, що надаватимуться; очікувані результати тощо. Програма дозволяє розрахувати, передбачити та можливо уникнути недоліків у системі, вважається платформою для групових та громадських обговорень. Крім того, це дозволяє подати заявку на отримання національної та міжнародної допомоги. Така програма повинна відповідати національному та міжнародному законодавству, щоб забезпечити дотримання рівних прав та інтересів усіх осіб.

Також не рекомендується проходити реконструкцію або ремонт старих приміщень, оскільки в 95% випадків це набагато дорожче, ніж будівництво стандартного приміщення.

Перелік адміністративних послуг, що надаватимуться через ЦНАП, повинен визначатися рішенням органу, який прийняв рішення про його створення. Визначаючи перелік таких послуг, слід враховувати фактичні можливості забезпечення належної якості послуг. Ідеальна ситуація, коли всі адміністративні послуги, що існують у країні, або, принаймні, на відповідному адміністративно-територіальному рівні, можна отримати від ЦНАП. Однак слід враховувати адекватність логістики ЦНАП та готовність її співробітників співпрацювати з різними адміністративними службами. Відповідно, рекомендується поетапний підхід: на ранніх стадіях список послуг у ЦНАП може бути меншим, а нові послуги можуть додаватися поступово в процесі.

Концепція містить рекомендації щодо навчання персоналу, зокрема шляхом використання дистанційного навчання; оптимальний перелік послуг, що надаються ЦНАП, особливо в об'єднаних територіальних громадах; алгоритм створення служб у ЦНАП, особливо в об'єднаних територіальних громадах.

Враховуючи, що концепція ЦНАП базується на прозорості, комфорті чи якості, приміщення (будівлі) повинні відповідати цим стандартам. Це: окрема кімната (будівля) або перший поверх з окремою вхідною групою з урахуванням потреб інвалідів (обов'язкова наявність пандуса у виїзній групі); найефективніше використання існуючої території з урахуванням існуючих обмежень, обумовлених існуючими державними службами та правилами; фасадні рішення максимально відкриті та візуально доступні, вони виготовляються переважно з прозорих конструкцій; облаштування (включаючи ремонт) приміщень ЦНАП повинно здійснюватися з урахуванням вимог енергоефективності, екологічності в поводженні з відходами, доступності для інвалідів та додаткових потреб; забезпечити присутність національних художніх елементів та декорацій регіону / району / міста в архітектурних рішеннях будівлі та забезпечити «ефект видимості»; зручна та зрозуміла внутрішня / зовнішня логістика (зонування приміщень); освітлення фасадів та прибудинкової території; площа приміщення повинна розраховуватися відповідно до кількості служб та кількості працівників. Слід зазначити, що для кращого надання послуг необхідно виходити з норми 6 м² на одного працівника; формат "універсам послуг" (відхилення від радянських стандартів системи коридор-кабінет); електронна система обслуговування; внутрішнє відеоспостереження та звукозапис; окремий простір для серверів та бек-офісу; обов'язкова наявність туалетів для людей з особливими потребами; наявність кухні-їдальні для працівників; освітлення приміщень повинно відповідати нормам і бути достатнім для роботи з документами. Меблі, придатні для прийому та обслуговування заявників, повинні бути встановлені в зоні прийому.

Концептуальний підхід до побудови мережі ЦНАП також визначає стандарти роботи адміністраторів. Належне функціонування ЦНАП залежить не лише від достатнього рівня регулювання, а й від свідомого та відповідального ставлення до виконання завдань, покладених на працівників

цього органу. Кандидати на посаду керівника повинні не тільки відповідати загальним законодавчим вимогам, але також повинні мати певні риси особистості, які допоможуть йому в роботі. Ключовими вимогами до є: розуміння його мети (місії) та особливостей ЦНАП; доброзичливість та відповідні навички спілкування; універсалізм у знанні права та практики.

Дизайн ЦНАП дозволяє покращити умови для персоналу:

- розмежування персоналу, який працює з відвідувачами та працює з паперами, поштою та дзвінками;
- упорядкованість персоналу ЦНАП;
- регулювання робочих місць;
- електронний документообіг оптимізує взаємодію між ЦНАП, постачальниками послуг та споживачами послуг;
- позитивне сприйняття роботи органів влади громадянами, які на власні очі бачать обсяг праці працівників. Ці аспекти відображають нові підходи до організації роботи в ЦНАП.

Для популяризації СНАР важливо поінформувати жителів та підприємців про його роботу. Це означає належне інформування людей про її існування та можливості (повноваження). Тому слід також звернути увагу на питання реклами ЦНАП. Ви можете використовувати газети та журнали (національні та регіональні, місцеві). Ви можете використовувати різні типи інформації - в розмовній формі: новини, анонси подій, а також участь спікерів проекту в тематичних радіопрограмах, інтерв'ю в прямому ефірі. Найдоступнішим та найдешевшим способом надання інформації є Інтернет. Соціальні медіа - ведення власної сторінки у Facebook та інших соціальних мережах: залучення нових підписників на сторінку; постійне наповнення якісним вмістом; зворотній зв'язок - спілкування з людьми за допомогою відповідей на запитання та коментарі.

Для створення позитивного сприйняття та видимості ЦНАП пропонується затвердити та просувати його логотип, гасло та колірну гамму.

Таким чином, концептуальне визначення підходу до побудови мережі ЦНАП в Україні охоплює всі аспекти їх створення та функціонування, від вимог, рекомендацій щодо облаштування приміщень до правил поведінки адміністратора. Перспективним завданням є подальше затвердження цих рекомендацій на законодавчому рівні та їх практичне впровадження.

2.2. Види адміністративних послуг, суб'єкти їх надання та категорії споживачів

Наукова література містить різні підходи до розподілу певних видів адміністративних послуг та їх класифікації. На основі узагальнення поглядів дослідників та експертів на класифікацію адміністративних послуг було встановлено, що їх розподіл здійснюється відповідно до: змісту адміністративної діяльності; рівень встановлення повноважень з надання адміністративних послуг та правове регулювання процедури їх здійснення; форми їх реалізації; предмет (характер) питань, до вирішення яких особи звертаються до адміністративних органів; оплата (безкоштовно); суб'єкт, що надає адміністративні послуги.

Враховуючи вимоги українського закону "Про адміністративні послуги", можна виділити такий критерій, як оплата адміністративних послуг для їх отримувачів. Виходячи з цього, адміністративні послуги слід поділяти на платні та безкоштовні. Оплата за надання адміністративних послуг суб'єктами звернення здійснюється лише у випадках, передбачених законодавством. Якщо законом не передбачено, що адміністративна послуга оплачується, вона є виключно безкоштовною для особи, а кошти на її здійснення не можуть бути передбачені.

Поділ на платні та безкоштовні адміністративні послуги передбачає виділення такого критерію їх розподілу як джерела фінансування. Фінансова та інша підтримка системи суб'єктів адміністративного обслуговування здійснюється виключно за рахунок коштів державного бюджету України,

відповідних місцевих бюджетів. Залежно від ресурсів, що використовуються для надання адміністративних послуг, доцільно розрізняти послуги, що фінансуються з державного бюджету, та послуги, що фінансуються з місцевого бюджету.

Важливим напрямком у розвитку системи адміністративних послуг є розширення можливостей їх віддаленого впровадження. Таким чином, надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів до доступу до інформації про такі послуги за допомогою Інтернету відбувається через єдиний національний портал адміністративних послуг, який є офіційним джерелом інформації у цій галузі.

Враховуючи, що адміністративні послуги надаються суб'єктами адміністративної послуги безпосередньо та через ЦНАП, можна визначити такий критерій класифікації як процедуру їх надання. «Відповідно до цього критерію експерти пропонують виділити такі адміністративні послуги: послуги, що надаються безпосередньо суб'єктами надання адміністративних послуг; послуги, що надаються через ЦНАП; послуги, що надаються через єдиний національний портал адміністративних послуг.

За суб'єктами адміністративних послуг розрізняють державні та муніципальні адміністративні послуги. Державні послуги - це послуги, що надаються органами державної влади за рахунок державного бюджету. Муніципальні послуги - це послуги, що надаються місцевою владою за рахунок місцевого бюджету. У зв'язку з цим О. Циганов зазначає, що розподіл адміністративних послуг суб'єктами, які їх надають, може складати наступний перелік:

- центральні органи виконавчої влади та інші державні органи, їх територіальні органи, компанії, установи та організації, що входять до сфери їх управління;

- обласні державні адміністрації та районні державні адміністрації в кожній області (їх структурні управління) та органи місцевого самоврядування (їх виконавчі органи) у відповідній області;

- Міські адміністрації в Києві та районні адміністрації у Києві, органи місцевого самоврядування (їх виконавчі органи) у Києві».

I. Коліушко та В. Тимошук за змістом адміністративної діяльності за їх здійсненням виділяють такі види адміністративних послуг:

- ліцензування (для певних видів підприємницької діяльності; демонстрацій; для реклами; для перевезення надмірних, великих вантажів тощо), включаючи акредитацію, сертифікація компаній, робочих місць, сертифікація товарів, робіт та послуг;

- реєстрація шляхом ведення реєстрів (реєстрація актів цивільного стану, суб'єктів господарювання), включаючи легалізацію юридичних осіб (наприклад, легалізація об'єднань громадян);

- легалізація актів (наприклад, консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та перевірка (зокрема, автентифікація сертифікатів походження з України);

- соціальні послуги - встановлення певного статусу, прав осіб, які перебувають у складних життєвих умовах і потребують зовнішньої допомоги (наприклад, призначення пенсій, субсидій).

Адміністративні послуги можна класифікувати за предметом отримання, зокрема:

- послуги, призначені для задоволення інтересів приватних осіб (комунальні послуги, побутові послуги, соціальні послуги);

- послуги з задоволення інтересів юридичних осіб та ФОП (реєстрація юридичних осіб та ФОП, видача дозволів);

- послуги, призначені для задоволення фізичних та юридичних осіб (реєстрація прав на нерухомість, кадастрова реєстрація нерухомості).

Єдиний державний портал адміністративних послуг також передбачає розміщення реєстру, в якому послуги класифікуються на основі суб'єктів, які їх отримують, а саме: послуги, що отримують юридичні особи; послуги, отримані суб'єктами господарювання; послуги, отримані фізичними особами; послуги іноземних громадян.

Для споживача ми можемо розрізняти основні та додаткові адміністративні послуги за критерієм терміновості. Основна послуга безпосередньо призначена для задоволення певних потреб. Додаткова послуга "супроводжує" основну послугу і, як правило, не використовується окремо від основної. Залежно від обов'язку отримати адміністративну послугу від суб'єкта запиту, послугу можна класифікувати як обов'язкову та добровільну.

Адміністративні послуги класифікуються за галузями законодавства, тобто за предметом (характером) питань, з якими фізичні особи звертаються до адміністративних органів. Відповідно до цього підходу їх поділяють на:

- послуги у сфері землекористування (послуги з надання земель громадянам та юридичним особам, що перебувають у державній та комунальній власності, для реєстрації земельної ділянки для державної кадастрової реєстрації, реєстрації прав на землю);

- послуги у галузі природокористування (національний огляд запасів корисних копалин, екологічна, економічна та екологічна інформація про підземні ділянки, призначені для використання);

- послуги у сфері підприємницької діяльності (державна реєстрація юридичних осіб, фізичних осіб підприємців, видача дозволів на певну діяльність);

- послуги з соціальних відносин (призначення пенсії, надання гранту, виплата одноразової допомоги при народженні дитини).

Прикладом інших підходів до класифікації адміністративних послуг є їх поділ на: ділові послуги, які поділяються на виробничі, розподільчі та функціональні; соціальна; приватний (масовий, індивідуальний).

Залежно від різноманітності адміністративних послуг, цілей, органу, що їх надає, застосовують і інші методи їх класифікації. Таким чином, залежно від кількості суб'єктів, які беруть участь у процесі надання послуг, розрізняють основні та складні адміністративні послуги. Основні послуги - це послуги, які виконуються і надаються у взаємодії особи з одним агентством (наприклад, шляхом видачі свідоцтва про народження). Композитні послуги - це послуги, що складаються з декількох основних послуг, тобто. Кілька різних відомств беруть участь у процесі їх надання (наприклад, видача дозволу на перевезення небезпечних вантажів). У разі проміжного результату слід розрізняти такі послуги: прості, що передбачає одноразове звернення до суб'єкта його надання з кінцевим результатом; складний - передбачає кілька скарг на предмет його надання шляхом отримання проміжних результатів незалежного значення.

В. Тимощук визначає один із критеріїв класифікації адміністративних послуг за рівнем встановлення компетенції з їх надання та правового регулювання процедури надання, зокрема: адміністративні послуги з централізованим регулюванням; адміністративні послуги з місцевими нормами; адміністративні послуги за «змішаним» регулюванням (де застосовується централізоване та місцеве регулювання). Ця класифікація дає змогу розробити правила впорядкування системи адміністративних послуг, зокрема служб відповідно до місцевих нормативних актів. Перш за все, важливо бути збалансованим при впровадженні нових видів послуг, враховуючи всі фактори, які можуть впливати на якість (людський потенціал, фінансові та технічні ресурси). Важливо уникати випадків, коли орган влади вирішує видати документ (дозвіл, заяву, довідку), але не встановлює процедуру його надання без забезпечення відповідних матеріально-технічних

та організаційних умов. Для розвитку «місцевих» адміністративних послуг особливо важлива діяльність органів місцевого самоврядування щодо перегляду та вдосконалення організації їх надання.

Дотримання критеріїв та підходів до класифікації адміністративних послуг дає змогу консолідувати рекомендації щодо підвищення якості їх здійснення. Такі рекомендації включають наступне:

- різницю між органами, що формують політику, та діючими адміністративними органами, другу категорію слід виділити органам, що надають адміністративні послуги;

- зменшення обсягу (переліку) адміністративних послуг, залишаючи лише ті послуги, які є результатом суспільних інтересів, що передбачає їх розгляд та розподіл на групи: послуги, надання яких покладено на державу та місцеве самоврядування; послуги, які можна скасувати без шкоди для суспільства та держави; послуги, реалізація яких може бути делегована недержавним суб'єктам шляхом делегування або приватизації, під контролем та відповідальністю держави або місцевого самоврядування;

- максимальна децентралізація надання адміністративних послуг, основним об'єктом яких має бути місцеве самоврядування, що наблизить їх до споживачів, допоможе краще визначити потреби та очікування споживачів та підвищити підзвітність уряду; завдання надання адміністративних послуг також слід делегувати через відкриті тендерні механізми, делегування повноважень неурядовим установам, органам професійного самоврядування тощо; делегування державних завдань повинно супроводжуватися належним державним фінансуванням цієї діяльності;

- регламентація процедури надання адміністративних послуг, яка. вона повинна базуватися на принципах ефективності адміністративної послуги та «єдиного вікна» (особа подає заявку та, за необхідності, необхідні мінімальні документи, збір сертифікатів, погоджень тощо в державному управлінні);

- створення таких умов, щоб суб'єкти їх забезпечення щодо внутрішньої організації діяльності могли діяти за принципами приватного сектору, насамперед це питання підбору та управління персоналом, винагороди за працю.

Споживачем адміністративної послуги може бути: фізична особа: громадянин України, іноземець, особа без громадянства; ФОП; юридична особа. Деякі види адміністративних послуг можуть отримати лише певні групи споживачів. Наприклад, громадяни можуть отримати паспорт громадянина України та певний вид ліцензії - лише юридичні особи. Вік звернення за адміністративними послугами визначається спеціальними законами. Особа може отримати переважну більшість адміністративних послуг через представника. Обмеження встановлюються лише для певних послуг. Наприклад, паспорт громадянина можна отримати особисто.

Таким чином, дослідження виявило досить широкий діапазон критеріїв та підходів до класифікації адміністративних послуг. Розширення переліку таких послуг відбувається головним чином за рахунок змін у законодавчому регулюванні цієї сфери та появи нових технічних можливостей для їх надання. На наш погляд, доцільно доповнити класифікацію адміністративних послуг такими видами, як не виїзні та виїзні; додавання «обов'язкових та добровільних» послуг, таких як "квазі послуги" - насправді такі послуги не є адміністративними і немає необхідності в їх існуванні, але через застарілість нормативної бази вони існують в даний час, наприклад, довідка про склад сім'ї.

Результати дослідження підтверджують необхідність розширення класифікації споживачів адміністративних послуг. Таким чином, для приватних осіб ми пропонуємо розділити їх за такими критеріями, як категорія як «пільгова» чи «не пільгова». Для юридичних осіб задіяний такий підрозділ: державні органи, органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права, суб'єкти підприємницької діяльності, громадські

організації, громадські організації, які не мають статусу юридичної особи, релігійні організації та благодійні фонди. Поділ споживчих категорій також можливий на основі суб'єктів лікування. Питання подальших досліджень класифікації споживачів є важливим для диверсифікації поточного обсягу адміністративних послуг і вимагає більшої уваги з боку науковців та експертів.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ РОЗВИТКУ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

3.1. Зарубіжний досвід у сфері надання адміністративних послуг

Історично електронний уряд передав електронному урядуванню і є однією з головних складових останнього. В деяких країнах і сьогодні термінологічно не відрізняють між собою електронний уряд, електронну державу та електронне урядування. В рамках цього розділу буде аналізуватися досвід впровадження е-уряду згідно з визначенням, яке офіційно прийняте в національному законодавстві, розуміючи при цьому, насамперед, відповідне впровадження ІКТ в органах виконавчої влади та зміни їх структури та функцій для запровадження задач е-уряду.

За більш, ніж півтора десятиліття з моменту практичного впровадження технологій електронного урядування в різних країнах накопичено істотний позитивний та негативний досвід, коректне використання якого дозволяє економити ресурси, час, зменшити кількість помилок, розв'язати проблеми стандартизації, уніфікації та взаємодії національних систем електронного урядування з міжнародними. При використанні досвіду впровадження електронного урядування інших країн необхідно, насамперед, виділяти та використовувати загальну частину, а саме: світові тенденції, закономірності, принципи, підходи, методи створення та впровадження електронного урядування. Інша складова досвіду стосується особливостей тієї чи іншої країни, її пріоритетів, специфіки розвитку, ресурсних можливостей тощо. Ця складова потребує уважного дослідження і ні в якому разі не може бути просто скопійовано та використаною в іншій країні.

Як вже було вказано разом з позитивним досвідом інших країн необхідно враховувати й загальні труднощі, з якими вони зіткнулись при впровадженні електронного урядування, а, головне, – з підходами до їх вирішення. Так, наприклад, для більшості країн однією з головних проблем було забезпечення взаємосумісності різнорідних інформаційних систем, що створювались в різні роки, за різними принципами, на різних технологічних платформах тощо.

Такий підхід до використання міжнародного досвіду стосується і власного національного досвіду, але в цьому випадку необхідно особливу увагу привертати на особливості того чи іншого відомства та регіону, а також на час, коли було одержано цей досвід. Проблема полягає в тім, що для високодинамічних сфер та галузей діяльності, а саме до них відносяться сфери інформатизації та розбудови інформаційного суспільства, одержаний досвід швидко втрачає своє значення.

Зокрема, судячи з наведених раніше рейтингів розвитку інформаційного суспільства та е-уряду, країни пострадянського простору, хоча не ввійшли до перших рядків, але мають схожий перелік та зміст проблем в галузі розбудови е-уряду. Їх досвід, насамперед, відображено в країнах ЄС.

Основною особливістю суспільної політики якості адміністративних послуг політики урядів країн ЄС являє собою спрямування на підвищення ефективності публічного управління в цілому, і також злагодженням взаємовідносин з населенням, їхньої поінформованості, а також захисту споживчих 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. Дивлячись на практику розвинутих країн їх моніторинг з якості надання адмін послуг формує потреби споживачів і

покращує доступ до послуг. Отже проблема рівня задоволеності споживачів адмін послуг досить чітко прослідковується на місцевих рівнях.

Глибокі перетворення у всіх сферах суспільного життя, подальша демократизація суспільства, національне відродження України зумовили необхідність докорінного перегляду підходів до державного управління. Побудова незалежної демократичної держави та світові інтеграційні процеси потребують створення якісно нової системи управління, враховуючи як реалії сучасного життя і перспективи соціально економічного розвитку, так і досвід управління в розвинутих країнах світу та вітчизняний історичний досвід. Специфікою державного управління є насамперед унікальність об'єкта, яким виступає суспільство в цілому; монопольний характер на встановлення норм права: значний вплив політичних, а подекуди й суб'єктивних факторів на рішення органів управління державою. Актуальність теми моніторингового аналізу та експертної оцінки вітчизняних та зарубіжних наукових досліджень і розробок щодо європейської та євроатлантичної інтеграції в галузі державного управління та політичних наук визначається кількома обставинами: по-перше, об'єктивна необхідність у здійсненні наукового дослідження зумовлюється розвитком відносно нової наукової галузі «Державне управління». Це передбачає розкриття в історичній ретроспективі складного і багатогранного процесу розвитку системи державного управління в Україні, дослідження закономірностей та особливостей розвитку державотворення в інтеграційних світових тенденціях і на цій основі дає можливість визначити основні шляхи, форми її вдосконалення на сучасному етапі; по-друге, в сучасних умовах розвитку Української держави в напрямі інтеграції її в Європейський Союз та НАТО суспільство не влаштовує існуючий рівень системи державного управління. Державне управління сьогодні в Україні являє собою складне, суперечливе явище з багатьма бюрократичними деформаціями, воно не повною мірою відповідає на виклики сучасності і має ряд істотних вад; по-третє, головним

аргументом при визначенні мети і концепції дослідження стала відсутність в Україні узагальненої бази наукових праць, присвячених питанням розвитку системи державного управління в Україні в контексті адаптації його до європейських стандартів. Ефективність дій системи державного управління передусім залежить від обсягу наукової і практичної інформації, якості її аналізу, загального рівня розвитку наукових основ управління, і передбачає широке використання наукового обґрунтування при прийнятті державно-управлінських рішень з питань подальшого розвитку. Вирішення важливих питань щодо здійснення європейської та євроатлантичної інтеграції України неможливо без врахування закономірностей в глобальному інтеграційному процесі. Наукові дослідження дозволяють розробити моделі координації дій України з країнами різних союзів і співдружностей, що відіграє важливу роль при вирішенні питань щодо стратегічного планування політики держави.

Соціально-економічні перетворення, орієнтація України на європейську та євроатлантичну інтеграцію вимагає проведення широкомасштабних реформ, що мають на меті забезпечити наближення до відповідних стандартів. Тому використання зарубіжного досвіду надання адміністративних послуг та впровадження його в законодавство, а також практичну діяльність органів публічної влади України є вкрай необхідним на сучасному етапі. Для цього пропонуємо звернутися до досвіду країн Європейського Союзу, а також інших країн світу, де надання адміністративних послуг є істотною складовою реалізації державно-владних повноважень органів публічної влади, зокрема.

Взагалі, питання адміністративних послуг, що надаються органами публічної влади, розглядалися в працях багатьох авторів. Проте лише окремі їхні роботи стосуються зарубіжної практики в цій сфері. Серед них такі науковці, як Т. О. Буренко, О. М. Буханевич, І. О. Драган, С. Б. Жарая, Г. М. Писаренко, В.П. Тимощук, Д.С. Тихонова та І.О. Тищенко та ін. Стосовно адміністративних послуг у діяльності сил охорони правопорядку, зокрема,

використання для цього зарубіжного досвіду, то дане питання висвітлено лише фрагментарно у відповідних дослідженнях, і здебільшого минулих років.

Насамперед звернемо увагу, що на відміну від України, становлення ліберально-демократичних відносин між державами та громадянами у країнах Європи тривало кілька століть, перш ніж ви будувалась відповідна формула: держава і громадяни, що проживають у ній – партнери, державні службовці – обслуговуючий персонал, що має задовольняти потреби громадян, які є отримувачами послуг від держави. Європейське суспільство поступово пройшло такий еволюційний шлях розвитку через просвітництво, пуританство, протестантську етику, прагматизм, закріпивши у свідомості громадян відповідні інституції – певні правила і процедури взаємодії [14, 598-602]. Країни Європи почали реформування державного управління, звертаючи особливу увагу на нову якість відносин органів державного управління з фізичними та юридичними особами. На сучасному етапі в системі відносин держави та громадян Європи існує відповідний термін – публічна адміністрація, що означає систему органів державної влади та місцевого самоврядування із взаємозв'язками між ними, яка має задовольняти потреби суспільства в державних послугах, у тому числі адміністративних послуг [3, с. 29]. У країнах Європи державні послуги отримали назву публічних (public services) і включають усі послуги, що надаються суспільству у сферах: освіти, культури, охорони здоров'я, комунальні, соціальні, транспортні тощо. Вони мають як знеособлений характер, так і адресний – для окремої особи. Такі послуги часто називають «послугами загального інтересу» [30] через те, що вони не стосуються сфери бізнесу і ними користується переважна більшість населення. Зазначені послуги в Україні є різновидом адміністративних, що надаються органами державної влади або органами місцевого самоврядування. Нині в рамках співпраці держав-членів Європейського Союзу питання надання публічних

послуг населенню регулюється положеннями Договору про функціонування Європейського Союзу (гл. 3 «Послуги» розд. 4) та Протоколом № 26 «Про послуги загального інтересу». Ці нормативні акти визначають загальні принципи функціонування органів державної влади у сфері надання публічних послуг населенню, а також закріплюють стандарти якості їх надання [11]. Крім цих нормативних актів, спільна політика держав-членів Європейського Союзу щодо розбудови єдиного ринку послуг визначена у положеннях «Білої книги про послуги, що становлять загальний інтерес» [5], ухваленої Європейською Комісією у травні 2004 року. Біла книга визнає конструктивну роль Європейського Союзу у сприянні розвитку високоякісних послуг, що становлять спільний інтерес, та окреслює основні елементи стратегії, спрямовані на забезпечення всіх громадян і підприємств Європейського Союзу високоякісними і доступними послугами. З метою отримання громадянином без ускладнень, швидко і, по-можливості, в рамках одного візиту адміністративної послуги в багатьох європейських країнах була розроблена модель єдиного офісу для громадян («one-stop-shop»). Так, Нідерланди належать до лідерів-першопрохідців у впровадженні концепції так званих універсамів послуг. Цікавим є досвід у тому, що в цій країні з 1992 р. запроваджено інститут омбудсмена, який надає підстави проводити перевірки, розслідування поведінки міністрів та автономних органів у сфері надання адміністративних послуг населенню. При цьому на практиці посередник за скаргами на дії державних установ основними об'єктами уваги обирає міністерства та поліцію, а його звіти у засобах масової інформації набувають великої популярності та зацікавленості серед населення [23, с. 248]. На основі досвіду Нідерландів система універсамів послуг («Bürgeramt») була запроваджена й у Німеччині, що стала візитною карткою її адміністрації, оскільки в таких універсамах відбувається до 80 % контактів адміністрації з приватними особами. Ініціативи зі створення таких офісів у Німеччині були віднесені на розсуд муніципалітетів, оскільки ні спеціального

законодавства, ні урядових (федеральних чи земельних) програм з цієї тематики не було. Тому більшість міст запроваджували такі установи на власний розсуд, і тому практика має багато особливостей [8]. Структура та організація універсамів послуг у Німеччині передбачає: організацію великого офісного приміщення з місцями обслуговування замовників, у тому числі для конфіденційних розмов; створення «фронт-офісу» (зони обслуговування замовників) та «бек-офісу» (зони для роботи співробітників універсамів послуг), де опрацьовуються документи, розподіляється пошта, працює телефонна служба; широку компетенцію працівників, яка полягає у тому, що всі послуги повинні опрацьовуватись в універсамі послуг всіма співробітниками (принцип загальних повноважень або універсалізму) [26, с. 107]. Наприклад, у Берліні нині вже діє майже 50 таких установ. Там універсами послуг сконцентрувалися на виконанні завдань, з якими громадяни часто або регулярно зверталися та фахове виконання яких міг забезпечити один компетентний співробітник по можливості за більш-менш короткий термін [9, с. 66]. Коротко узагальнюючи досвід надання послуг у Німеччині, слід зазначити, що до завдань «універсамів послуг» цієї країни належить: надання довідок та інформації; надання консультацій та прийняття документів, насамперед з таких питань, як оплата оренди житла, соціальна допомога на оплату житла, матеріальна допомога на виховання дітей, послуги за кодексом соціальної допомоги, базове матеріальне забезпечення; реєстрація громадян (постановка на облік, зняття з обліку, перереєстрація); видача паспортів та посвідчень особи; питання податків на доходи; питання щодо отримання посвідчень на управління автомобілями; обслуговування іноземців; посвідчення документів; опікування знайденими (втраченими) речами [28, с. 4]. Досвід Польщі у сфері надання адміністративних послуг є також особливо важливим та актуальним для України, оскільки дана держава показала на власному прикладі успіх в реформуванні та входження в спільноту країн-членів Європейського Союзу. У цій країні формування

єдиної централізованої системи надання публічних послуг населенню пов'язане із адміністративно-територіальною реформою, яка проводилася у країні в 2000-х рр., відповідно до якої організацію надання публічних послуг було покладено на органи територіального самоврядування. Ці послуги поділяються на комунальні (енергія, водопостачання та каналізація, транспорт, утримання доріг та зелених насаджень тощо), соціальні (навчання, охорона здоров'я, соціальна допомога, безпека, культура, питання ринку праці тощо) та адміністративні. Органи самоврядування повинні організувати надання послуг мешканцям, але не зобов'язані їх самостійно надавати. Як правило, для цього укладаються контракти із суб'єктами господарювання чи неурядовими організаціями [6, с. 34]. У Варшаві, наприклад, створено централізовану систему Відділів обслуговування мешканців в усіх районах міста задля забезпечення мешканцям належної якості послуг та прискорення адміністративних процедур. Зазначені відділи було створено як установи, де кожен мешканець Варшави має можливість легко вирішити свої справи в офіційній сфері, зокрема питання обміну ID-карток, реєстрації транспортного засобу, отримання ліцензії тощо. Вони пропонують споживачам надійні, кваліфіковані та швидкі послуги. Окрім реалізації своїх основних завдань, Відділи також виконують інформаційну функцію, а саме: запуск електронної системи обслуговування мешканців, що має скоротити або ж цілком виключити потребу використання паперових документів після поширення електронних підписів [8; 22, с. 72-73]. Заслуговує на увагу організація надання адміністративних послуг у Литві. Відповідну цілеспрямовану діяльність щодо покращення надання послуг громадянам та оптимізації роботи муніципалітету міська влада Вільнюса розпочала у 2003 році. Тоді було започатковано Програму «Один контакт». Перш за все були зібрані в одному приміщенні підрозділи муніципалітету, що надавали різноманітні адміністративні послуги та були розташовані у різних районах міста. Так було створено департамент обслуговування громадян, структура якого

складалася з рецепції, дозвільного та інформаційного офісів. Департамент обслуговування громадян працює за системою «єдиного вікна» у програмі «Один контакт». Відвідувачі обирають потрібні адмінпослуги на спеціальному терміналі, отримують номер черги прийому та спрямовуються до відповідного працівника. Така організація роботи зробила процес не лише більш ефективним, але й дозволила міській владі отримувати інформацію про кількість звернень та типи запитів. Таким чином, завдяки програмі «Один контакт» послуги не дублюються у різних підрозділах і немає зайвої бюрократії, а муніципалітет може працювати з меншою кількістю персоналу. Міська влада має можливість точно контролювати кількість відвідувачів та запитів, тобто і навантаження на кожного працівника. Цей досвід Вільнюса використовується як краща практика для інших муніципалітетів Литви [7, с. 56-58]. Під час дослідження зарубіжного досвіду надання адміністративних послуг привертає увагу Велика Британія. В цій країні з опублікуванням Білої книги «Модернізація уряду», було запроваджено довгострокову програму реформування державного управління та модернізації уряду [10, с. 33]. Ця програма встановила принципи, які мають бути підґрунтям діяльності державних установ та організацій, що надають послуги населенню, а також зобов'язання уряду у даній сфері. До таких принципів віднесено: чіткі стандарти послуг, відкритість і повнота інформації, надання консультацій населенню та можливість вибору послуги, їхня корисність та ефективність тощо [19, с. 52]. У Великобританії відносини між державними органами та громадянами регулює Хартія громадянина. Метою цього документа є надання таких послуг, у яких громадянин може мати впевненість і якими можуть пишатися всі державні службовці. Хартія діє скрізь, де немає ефективною конкуренції або можливості вибору для окремого споживача. Базою для цього є те, що всі громадяни мають право очікувати надання високоякісних державних послуг, які задовольняють їх потреби [16, с. 176]. Таким чином, в основу надання адміністративних послуг покладається оцінка

якості безпосереднього споживача. Так, на державному рівні, наприклад, на веб-сайті уряду Великої Британії кожен бажаючий може ознайомитись із Звітом про надання відкритих публічних послуг за відповідний звітний рік, в якому показано, наскільки урядові реформи дозволяють створити більш інноваційну та більш диверсифіковану систему надання публічних послуг у державі. Цей документ також демонструє, наскільки покращується якість надання публічних послуг у таких сферах як охорона здоров'я, освіта тощо [4, с. 224]. Продовжуючи досліджувати досвід надання адміністративних послуг органами публічної влади країн світу, хотілося б звернути увагу на таку країну як Канада. Процедура надання адміністративних послуг населенню в цій країні постійно вдосконалюється шляхом реалізації новацій та інших ініціатив. Одночасно із запровадженням моделі надання послуг за принципом єдиного вікна створювалися «універсами послуг» (Service New Brunswick), які надавали понад 90 адміністративних послуг рівня провінції під одним дахом. Крім того, створювалися «кіоски з самообслуговування», де особа могла самостійно віднайти повну інформацію, що стосується надання тієї чи іншої послуги тощо. В липні 1997 року Канадським Центром розвитку менеджменту з метою прискорення модернізації надання та покращення доступу до послуг публічного сектора в Канаді була заснована Мережа обслуговування (The Citizen-Centred Service Network (CCSN)). Служба з надання послуг, орієнтованих на споживача, була покликана покращити якість надання публічних послуг канадцам. Служба мала у своєму складі більше 200 посадовців-керівників, науковців та незалежних експертів із надання послуг публічного сектора [15, с. 84-86]. Цікавим видається й досвід в досліджуваній сфері Бразилії, де центри обслуговування населення стали однією із успішних моделей взаємодії держави і громадян під час надання державних і муніципальних послуг, функціонуючи за принципом «єдиного вікна». Бразилія була в числі перших країн, які створили інфраструктуру центрів обслуговування населення, і найбільш реалізованими проектами у

цій сфері є програми «По Упатемпо» в штаті Сан-Пауло і «SAC» (центри обслуговування населення) в штаті Бахія. Реалізація програми «По Упатемпо» («економ час») почалася у 1997 році, коли був відкритий перший стаціонарний центр надання державних послуг у місті Сан-Паулу. Метою програми «Поупа Темпо» стало створення показової моделі обслуговування населення для державних органів, подання інноваційних методів із надання наявних послуг. На базі типового стаціонарного центру Поупа Темпо надається близько 500 державних і муніципальних послуг, а також послуг, що надаються державними та окремими приватними компаніями. Як правило, центри створюються в безпосередній близькості від транспортних вузлів, великих торгових і культурно-розважальних центрів [2]. У Бразилії також успішно функціонують центри обслуговування населення, що поєднують у собі представництва державних органів рівня федерації, штату та міста для надання в одному місці послуг, найбільш часто затребуваних населенням. Вони створювалися за принципом «супермаркету» державних послуг і пропонують максимум комфорту, зручності, ефективності та гнучкості [13]. Підсумовуючи досвід деяких зарубіжних країн з надання адміністративних послуг, слід зазначити, що він є вкрай важливим для нашої країни, оскільки Українська держава обрала європейський вектор розвитку та перебуває на стадії докорінного реформування підходів щодо організації функціонування органів публічної влади, шляхом децентралізації влади та побудови громадянського суспільства. Тому важливо, під час проведення реформ в секторі надання адміністративних послуг населенню, звернути увагу на принципи, які виступають спільною платформою для розвитку системи адміністративних послуг в країнах, зокрема Європейського Союзу, а це зокрема: - принцип субсидіарності та пропорційності, що вимагає від органів управління ухвалення рішень щодо адміністративних послуг якомога ближче до споживачів, тобто надання адміністративних послуг на місцевому, регіональному, національному рівні або на рівні Європейського Союзу, де

їхнє надання є найбільш ефективним; - принцип орієнтованості на споживачів, громадян і підприємства, потреби яких визначають перелік і порядок надання адміністративних послуг; - принцип загальнодоступності, тобто створення рівних можливостей на всіх рівнях для всіх громадян і компаній країн Європейського Союзу без будь-якої дискримінації; - принцип безпечності (конфіденційності), означає, що органи управління мають гарантувати недоторканність інформації, що стосується приватного життя громадян і конфіденційність даних, отриманих від суб'єктів підприємницької діяльності. З урахуванням вимог безпеки споживачі мають право контролювати використання органами управління зібраної щодо них інформації на задекларовані цілі [20, с. 26]; - принцип багатомовності – також має обов'язково враховуватися, оскільки без нього неможливо забезпечити дотримання гарантованих прав і свобод, доступності, якості, багатосторонньої взаємодії в процесі надання адміністративних послуг у поліетнічному, багатомовному середовищі, яке являє собою ЄС; - принцип адміністративної простоти – передбачає спрощення процедур для громадян і підприємств з метою скорочення їхніх адміністративних витрат; - принцип прозорості – передбачає зрозумілість процесу, а також право одержувачів мати уявлення про механізми ухвалення рішень щодо надання відповідних адміністративних послуг; - принцип сталості інформації – реалізується у різноманітних формах документування процедур і рішень щодо адміністративних послуг, тобто збереження цілісності, достовірності й точності інформації протягом тривалого періоду часу, з урахуванням умов безпеки та конфіденційності; - принцип відкритості – відображає готовність осіб, підприємств та організацій щодо обміну досвідом і має на меті розширення знань учасників для вирішення пріоритетних проблем у сфері адміністративних послуг; - принцип обміну досвідом – означає, що органи управління мають ділитися з іншими концепціями, методами, процедурами, які добре зарекомендували себе на практиці; - принцип адаптивності –

вказує, що органи управління зосереджують зусилля на впровадженні адміністративних послуг, здатних пристосовуватися у мінливому соціально-економічному середовищі, незалежно від місця їхнього надання та одержувача послуг; - принцип ефективності та результативності – передбачає створення середовища, що забезпечує надання адміністративних послуг максимальній кількості підприємств і громадян із мінімальними витратами (оптимізація витрат і вигод) із урахуванням інших принципів, таких як адаптивність, простота, безпека тощо [20, с. 27]. Використання зарубіжного досвіду в організації роботи щодо надання адміністративних послуг органами публічної влади стосується й сфери функціонування правоохоронних органів, зокрема поліції. Це пов'язано з тим, що в зарубіжних країнах реформування органів державної влади у питаннях взаємодії з громадянами відбувалося поряд з переорієнтацією органів поліції з карального органу на публічну сервісну службу, яка повинна діяти на благо населення та надавати йому відповідні послуги. Тому на сьогодні дедалі більшого поширення набуває новий підхід до діяльності правоохоронних органів як до організації, яка надає послуги населенню у сфері правоохоронної діяльності, зокрема послуги, що мають на меті захистити громадян від протиправних посягань. Така позиція знайшла відображення в низці національних і міжнародних документів ще в 1970-ті роки. Як зазначається в Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятому Генеральною Асамблеєю ООН 17 грудня 1979 р., служба суспільству полягає в, зокрема, наданні послуг і допомоги тим членам громади, які з особистих, економічних, соціальних чи інших причин надзвичайного характеру потребують негайної допомоги. Часткове перетворення органів правопорядку на сервісну службу дасть змогу значно підвищити ефективність роботи правоохоронців шляхом наближення її професійної діяльності до населення, зменшуючи при цьому репресивні заходи впливу.

Залежно від конкретних потреб суб'єктів громадянського суспільства, рівня комп'ютерної компетентності використовуються різні інструменти е-демократії. За даними дослідження проекту SPACE (Exchanging good practices for the promotion of an active citizenship in the EU – Обмін хорошими практиками для розвитку активної громадянської позиції в ЄС 39), найбільш часто використовувалися: електронні консультації (веб-сервіси для отримання зворотного зв'язку з громадянами з питань політики та державна підтримка участі громадян у плануванні політики), електронні дискусії (форуми громадян та представників державних органів) та веб-трансляції парламентських дебатів, засідань колегіальних органів тощо Інформація (інформаційна участь громадськості) – активне забезпечення комплексною, збалансованою та об'єктивною інформацією, щоб допомогти громадськості про проблеми, альтернативи, можливості та рішення для демократичних питань. Громадськість отримує інформацію про планування та прийняття державних рішень, не впливаючи безпосередньо на ці процеси.

Консультації (консультативна суспільна участь) – громадяни можуть висловити свою думку з важливих питань, впливаючи безпосередньо на прийняття рішення з важливих суспільних питань.

Комунікації частіше здійснюються в обох напрямках. Влада, починаючи з етапу планування до етапу прийняття публічних рішень, залучає громадськість до консультацій з конкретних питань рішення, що приймається. Громадськість подає свої пропозиції оголошеним до обговорення державним рішенням за власною ініціативою або ініціює знизу підготовку та розгляд важливого суспільного рішення.

Співробітництво (спільна участь громадськості та влади) – участь громадян і груп громадян, наприклад, груп за інтересами, корпорацій, об'єднань і некомерційних організацій, у суспільних справах, задля підвищення якості та доступності результатів демократичних процесів.

Ступінь громадського впливу є достатньо високою і може включати в себе спільне прийняття політичних рішень.

Використання інформаційних технологій на сьогодні є одним з найбільш ефективних шляхів забезпечення зростання економіки та благополуччя громадян.

ІТ охопили практично всі галузі виробництва та сфери послуг, характеризуються значною грошовою масою та кількістю споживачів і лідирують у створенні додаткової вартості, прибутків тощо. Продовжується розподіл світового ІТ-ринку інформаційного суспільства, який й надалі зберігатиме позиції найбагатших корпорацій та країн у виробництві (тиражуванні) програмно-апаратних засобів та наданні інших послуг.

Практично відсутні на цьому ринку країни, до яких відноситься й Україна, за цих обставин становитимуться біднішими, втрачаючи його частку, яку займуть інші учасники. Це підтверджує проведений міжнародними організаціями індикативний аналіз – країни з високим рівнем життя мають найвищі з наведених рейтингів.

Україна в розглянутих рейтингах займає орієнтовно 60 місце серед 150 – 190 країн і за значеннями індексів значно відстає від більшості розвинутих країн. Це вимагає створення та реалізації національної стратегії зі знаходження гідного місця на глобальному ІТ-ринку, що неможливо без масштабного виробництва, розробки, виробництва та експорту ІТ-засобів. Інакше країна залишиться на узбіччі світового розвитку, постачаючи дешеву робочу силу та виконуючи функції промислово-аграрного додатку.

Ці ж рейтинги підтверджують, що в Україні сформовані основи інформаційного суспільства. Україна має необхідний для подальшого розвитку науковий, технічний та інтелектуальний потенціал, розвинену інформаційно-технологічну інфраструктуру. Це – серйозне підґрунтя (особливо в порівнянні з країнами третього світу) для розбудови інформаційного суспільства сучасного технологічного рівня. Відсутність

фінансових засобів може бути подолана через залучення, насамперед, національних інвесторів, що, звісно, вимагає задоволення їх економічних та інших інтересів. Тут слушною була б державна підтримка ІТ-сфери та просування національних виробників на світовий ІТ-ринок.

Інформаційне суспільство базується на інформаційно-технологічній інфраструктурі країни, яка є інтегрованим середовищем життєдіяльності, має мережеву структуру, де ієрархічні функції присутні лише в управлінні мережею, в тому числі, органів влади.

Таким чином, інформаційна політика повинна враховувати «мережевий» вплив ІТ на суспільство, а електронне урядування – виконувати відповідні функції управління, які забезпечують ефективний розвиток системи «виробництво-населення-довкілля» в нових умовах.

На методи електронного урядування істотно впливають умови ринку, що розвивається в Україні та потребує зміни змісту існуючих функцій державного управління для забезпечення подальшого розвитку влади та реалізації нових функцій з надання адміністративних послуг. Ці функції мають бути спрямовані на загальну ефективність, тобто на максимальне використання переваг нових інформаційних технологій, та на перехід до високотехнологічного демократичного суспільства. Першим кроком в цьому напрямку є повноцінна реалізація принципу «єдиного вікна» по всіх рівнях влади у взаєминах держави, бізнесу і громадян, що й знаменуватиме початок адаптації влади до інформаційного суспільства.

Реалізація цього принципу, як і створення електронного урядування та розвиток інформаційного суспільства взагалі неможливі без активної участі державної влади.

Для відпрацювання ефективної національної інформаційної політики необхідно створити певну модель, за допомогою якої до впровадження електронного уряду необхідно провести аналіз стану інформаційно-технологічної інфраструктури, аналіз та оптимізацію структури органів влади

за умов електронного урядування. Аналіз відповідної моделі стане підґрунтям стратегії впровадження електронного урядування, що включатиме:

- цілі, завдання, етапи розбудови інформаційного суспільства та електронного уряду, очікувані результати – соціальні стандарти, виражені через значення індикаторів та індексів;
- національну інформаційну політику, узгоджену з загальнодержавними та галузевими стратегіями;
- перелік найважливіших заходів органів державної, регіональної та місцевої влади, населення та бізнесу з досягнення визначених соціальних стандартів, компоненти інформаційно-технологічної інфраструктури держави у зв'язку з оновленою системою державного управління.

Ефективна реалізація цієї стратегії неможлива без визначення провідної установи, відповідальної за координацію діяльності органів влади між собою та з іншими учасниками, визначення її високих повноважень та можливостей для реального виконання робіт, запобігання їх дублювання та механістичного накладання технологій електронного урядування на стару структуру влади.

Головне завдання – за мінімальних витрат максимально оптимізувати систему і функції державного управління із застосуванням ІТ.

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: Ільчанинової 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. Копликий), 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 напрямом 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].

Адміністративна реформа, ідея якої роками циркулювала в Естонському суспільстві, зрештою розпочалася в червні 2016 року, коли Парламент (Рійгікогу) прийняв Акт про адміністративну реформу. Цьому передували довгий перелік планів і спроб, тому реформу слід сприймати як результат понад 20 років еволюційного розвитку.

Населення Естонії становить 1,329 млн (станом на 2020 рік). Територія Естонії становить 45 227 км², густина населення — 30,5 жителя на км². Територія Естонії поділяється на 15 повітів (мааконд), які є державними адміністративними одиницями без окремо обраних представницьких органів або будь-якої іншої значної автономії.

У порівнянні з рештою країн Європейського Союзу (ЄС) й Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) регіональні відмінності всередині Естонії високі. 32% людей проживають у столиці Таллінні

Економічна активність і привабливі робочі місця більш зосереджені у великих міських регіонах, а регіональні диспропорції в економічному зростанні поглиблюються. Зменшення чисельності населення, старіння й концентрація населення в міських районах послабили перспективи розвитку громад в сільській місцевості. Переміщення робочих місць у міста,

глобалізація бізнес-середовища, збільшення щоденного робочого часу людей та мобільність відпочинку, а також збільшення кількості часу на добирання на роботу призвели до необхідності відповідати новим викликам місцевого розвитку, включаючи нові види компетенцій.

Традиція естонського місцевого самоврядування в його теперішньому вигляді бере свій початок з 19-го століття (Закон про сільські громади 1866 року) і продовжилась в незалежній Естонській Республіці до 1940 року. Концептуальна робота зі створення основних принципів сучасного місцевого самоврядування розпочалась наприкінці 1980-х років. З 1993 року в Естонії, після реорганізації правових підстав і бази доходів місцевого самоврядування, функціонує дворівнева система місцевого самоврядування. До осені того ж року, коли всі адміністративно-територіальні одиниці отримали свій статус, в країні залишилося 256 міських і сільських громад, кожна з яких мала автономію в прийнятті рішень і можливість вирішувати питання, що стосуються місцевого рівня. Незалежно від розміру, органи місцевого самоврядування (ОМС) повинні виконувати однакові функції по всій Естонії й надавати однакові послуги своїм жителям. Із 2018 року, після припинення роботи урядів повітів, органи місцевої влади в центрі повіту отримали нові функції – надання послуг з реєстрації шлюбу та розлучення, процедури, пов'язані зі зміною імені чи статі. Відповідно до закону, місцева влада в кожному повіті також повинна спільно планувати розвиток повіту.

З метою децентралізації повноважень ОМС можуть утворювати на своїй території громади або райони міст з обмеженим статусом самоврядування. Їх формування регулюється статутами органів місцевого самоврядування. Території місцевого самоврядування поділяються на населені пункти: міста, містечка, малі містечка та села.

Відповідно до Закону про організацію місцевого самоврядування, місцеве самоврядування як демократично сформований орган влади має право, повноваження та обов'язки самостійно організувати й керувати

місцевими питаннями відповідно до Закону, виходячи із законних потреб та інтересів мешканців та з урахуванням визначеного розвитку місцевого самоврядування. Діяльність місцевого самоврядування організовується й управляється представницьким органом, обраним мешканцями, — радою, яка затверджує призначення виконавчого органу. Органи місцевого самоврядування також можуть уповноважити приватні або неприбуткові організації виконувати свої обов'язки. Крім того, вони можуть формувати організації з надання послуг, бути акціонерами відповідних організацій і членами фондів або неприбуткових організацій.

Національний аудиторський офіс Естонії найбільш послідовно наголошував на необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи. За ці роки їхні аудити показали, що без адміністративної реформи не було надії на позитивну зміну спроможності органів місцевого самоврядування. Канцлери юстиції вказали на проблему естонської системи місцевого самоврядування, спираючись на захист основних прав громадян. Було встановлено, що значна частина ОМС Естонії не змогла забезпечити належні якість і доступ до публічних послуг.

На Пярнуській конференції з управління (Pärnu Management Conference) в 2011 році було заявлено, що «моніторинг місцевого самоврядування дозволив зробити неспростовний висновок — багато ОМС не виконують свої повноваження». Об'єктивно і суб'єктивно вони не в змозі виконувати свої функції й надавати якісні публічні послуги людям, які проживають на їхній території. Тому адміністративна реформа вкрай необхідна. Також результати Індексу спроможності місцевого самоврядування показали очевидну необхідність збільшення й гармонізації спроможності громад.

Після чергової спроби реформи Міністерство внутрішніх справ замовило два дослідження з метою оцінки просторового розташування й доступності приватних і публічних послуг, а також картографування

компетенції та спеціалізації працівників місцевого самоврядування і їхніх потреб у навчанні. У той же час зростало усвідомлення того, що старіння та скорочення населення в більшості місцевих органів влади — це довготривала тенденція. Наявність населення похилого віку й низька його щільність означає, що вартість надання послуг на душу населення зростатиме. Як наслідок, рівномірне надання послуг не може бути вирішене в ОМС із нижчою базою оподаткування без субвенцій з державного бюджету. Оскільки кожне міністерство прагне забезпечити надання послуг, за які несе відповідальність, неминуче будуть потрібні більш цілеспрямовані асигнування в міру збільшення розбіжностей між ОМС. Це, у свою чергу, означає скорочення автономії органів місцевого самоврядування, оскільки база доходів стає залежною від рішень, прийнятих центральною владою. З огляду на наявні в держави ресурси, навряд чи вона зможе найближчим часом забезпечити значно більше фінансування міст і сільських громад без проведення перерозподілу функцій між центральною владою та органами місцевого самоврядування.

В Естонії частка ОМС в загальних публічних витратах становить близько 25%; у Данії вона становить 64%, у Швеції — 47%, у Фінляндії — 41%, а в Норвегії — 34%. Близько третини доходів органів місцевого самоврядування Естонії надходить у вигляді гранту центрального уряду. Ба більше, Естонія є країною, яка має найнижчу частку місцевих податкових надходжень у Європі: 3,5% (у Швеції вона становить 55,1%, у Фінляндії — 46,2%, у Данії — 35,4%). Також Індекс місцевої автономії у країнах Європи, та порівняльний національний аналіз показують, що недоліки в естонській системі місцевого самоврядування в основному походять від слабкої фінансової автономії, а також від обмеженого внеску органів місцевого самоврядування в розробку політики на центральному (або регіональному) рівні.

Звіт Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) про стан публічного урядування в Естонії показав, що з огляду на обсяг повноважень, невелика кількість жителів у місцевих громадах є проблемою. Серед типових занепокоєнь, які висловлювали малі ОМС були такі: нестача кадрів в поєднанні з надто великим обсягом задач, що зрештою призводило до їх вибіркового виконання; боротьба з наслідками замість вчинення превентивних дій; а також необхідність надання фінансової підтримки мешканцям замість надання послуг. Не вистачає фахівців із необхідною кваліфікацією, і було занадто мало робочого навантаження, щоб забезпечити їхню спеціалізацію. Водночас зросла бюрократія, що призвело до збільшення роботи над документами й зменшення контакту з мешканцями.

Незважаючи на це, ради та керівники місцевих органів влади Естонії вважалися добре структурованими й досить потужними учасниками громадянського суспільства. У більших органах місцевого самоврядування домінуюча модель влади була більш плюралістичною, у менших — концентрувалася довкола еліт. Відсутність ротації еліт може означати, що люди довіряють своїм обранцем, вони задоволені своїми рішеннями й не хочуть місцевих політичних змін. У більших органах місцевого самоврядування щоб здобути владу існує необхідність формувати коаліції з іншими політичними партіями або виборчими коаліціями. Таким чином, аргументи про те, що малі ОМС означають більшу демократію, ніж більші, й що злиття органів місцевого самоврядування є загрозою для місцевої демократії та здатності й можливості громадян контролювати місцеве самоврядування і місцеву еліту, не здаються правдивими.

Насамкінець — уроки невдалих спроб реформи й обґрунтоване загальне усвідомлення необхідності змін та можливих рішень для естонської системи місцевого самоврядування, сприяли впровадженню адміністративної реформи. Важливим було і те, що у 2016 році політики продемонстрували готовність дійти згоди щодо реформи.

Цілі адміністративної реформи

Коли після виборів 2015 року був сформований уряд, проведення адміністративної реформи було включене до коаліційної угоди, хоча питання конкретних критеріїв об'єднання громад залишається відкритим. Оскільки сторони не сформулювали жорстких принципів, була можливість напрацювати відповідні правила під час дискусій. Коаліція призначила відповідальним за реформу прем'єр-міністра, який узяв на себе роль переговорника для виявлення спільних інтересів та створення посади міністра публічного управління.

Закон про адміністративну реформу визначив цілі, які були досить загальними: метою адміністративної реформи є підтримка підвищення спроможності органів місцевого самоврядування пропонувати високоякісні публічні послуги, використання регіональних передумов для розвитку, підвищення конкурентоспроможності та забезпечення більш послідовного регіонального розвитку.

Експертна комісія, створена для підготовки реформи, сформулювала «дерево цілей» для адміністративної реформи (Рисунок 3), вказавши пріоритети, яким реформа має сприяти найбільше.

Згідно з цілями, важливо, щоб ОМС відігравали більшу роль в організації місцевого життя й мали для цього кращу спроможність. Крім того, цілі передбачали більшу участь в організації місцевого життя, більшу демократичну відповідальність і територіальне вирівнювання. Це означало б більше фінансової автономії, зміцнення стратегічного та організаційного лідерства, збільшення субсидіарності й наявності достатньої кількості мешканців для ефективного надання послуг. Все це потрібно було б починати з п'яти принципів: зміни функцій органів місцевого самоврядування, фінансування, професійної спроможності, рівнів співпраці й нарешті — адміністративно-територіальної організації. Зміни кордонів

органів місцевого самоврядування мали бути лише одним із заходів у пакеті реформ для розвитку системи місцевого самоврядування Естонії.

Реформа була розроблена таким чином, щоб реалізуватися в кілька етапів. Першим етапом (і передумовою наступних) стала реорганізація моделі місцевого самоврядування внаслідок об'єднання органів місцевого самоврядування. По-друге, відбулася реструктуризація адміністрації регіонального рівня; по-третє, змінилися функції органів місцевого самоврядування. Четвертий і останній етап — зміни у фінансуванні ОМС. Такий підхід до цілей, які є водночас важливими й важкими для реалізації, був достатньо вивчений у порівняльному аналізі реформ місцевого самоврядування. Ці знання були використані в розробці реформи в Естонії.

Місцеве самоврядування має дві головні ролі в демократичному суспільстві: (а) самоорганізація, розвиток громади й демократії;

(б) надання публічних послуг, забезпечення господарської діяльності громади та її ефективності. Головне питання не тільки в Естонії, а й у всіх демократичних суспільствах полягає в тому, як забезпечити ефективну й стійку реалізацію двох раніше згаданих ролей разом із необхідними механізмами й балансом між ними.

Критерії

Акт про адміністративну реформу визначив мінімальну кількість населення – 5000 жителів на одиницю місцевого самоврядування, та рекомендовану – 11 000 жителів . Винятки були передбачені для випадків, коли територія нової одиниці місцевого самоврядування становить понад 900 км², а сукупне населення складає не менше 3500 осіб, та для ОМС морського острова. Стосовно інших критеріїв було визначено, що в законі не потрібно детально розписувати обставини, які піддаються змінам, а центральна влада не повинна обмежувати автономію місцевого самоврядування в організації та управлінні місцевим життям. Загальновідомо, що ідеальної чисельності населення для місцевого самоврядування не існує, але вона має відповідати

контексту конкретного часу й простору, що базується на доказах і політичній угоді.

Аналогічний підхід, що визначає критерії реформи лише за кількістю населення, застосовувався і в інших країнах, наприклад, у Фінляндії та Данії. Таким чином, зміст реформи мав бути створений кожним органом місцевого самоврядування: визначення логічних напрямків об'єднання, узгодження всіх тем місцевого життя, а також пропозиція рішень для розбудови нового місцевого самоврядування.

Угоди про об'єднання

Закон про адміністративну реформу вимагав від усіх ОМС, що об'єднувались, укласти угоди про об'єднання, в яких були узгоджені питання та рішення, важливі для об'єднання сторін, включаючи інвестиції в майбутнє. Закон надав угоді про об'єднання центральну роль, заклавши основу для плану розвитку й бюджетної стратегії нового органу місцевого самоврядування. Угоди були укладені на чотири роки, й могли бути змінені за підтримки більшості: не менше двох третин членів ради.

Гранти на злиття та соціальні гарантії

Уряд Естонії сприяє об'єднанню органів місцевого самоврядування з 1990-х років із метою досягнення утворення спроможних міст і сільських громад із більшими територіями й населенням. Відповідно до Закону про адміністративну реформу, гранти на об'єднання були виплачені тим ОМС, які обрали об'єднатися добровільно у 2016 році. Ставка гранту для громад із мінімальним критерієм чисельності населення становить 100 євро на одного жителя (замість стандартних 50 євро). Мінімальна сума гранту на злиття склала 300 000 євро, а максимальна — 800 000 євро за кожне об'єднання громад (на відміну від стандартних сум 150 000 і 400 000 євро). Як одноразовий бонус громада, яка або мала щонайменше 11 000 жителів, або включала весь повіт у результаті злиття, отримувала додаткові 500 000 євро.

Головам рад місцевого самоврядування, головам сільських громад та міським головам було виплачено одноразову компенсацію після закінчення її або його терміну на посаді. Якщо особа обіймала посаду протягом менше одного року до дати оголошення нового органу місцевого самоврядування за результатами виборів до ради місцевого самоврядування, то компенсація становила шість середньомісячних заробітних плат конкретної особи за останні два роки; якщо термін служби був більше одного року, то компенсація складала 12 середньомісячних заробітних плат.

Етапи реформи

Адміністративна реформа була розділена на кілька етапів. Першим із них, як і передумовою наступних етапів, стала реорганізація кордонів громад та міст шляхом об'єднання. По-друге, відбулася реструктуризація адміністрації регіонального рівня. По-третє, було здійснено зміни функцій місцевої влади та, по-четверте, зміни в їх фінансуванні.

Зміни кордонів органів місцевого самоврядування також відбуваються у два етапи:

1) добровільне об'єднання і 2) об'єднання, ініційовані урядом Республіки. Перший, добровільний, етап реформи тривав до 1 січня 2017 року. До того часу ради місцевого самоврядування, які не відповідають критеріям, повинні були подати губернатору повіту запит на рішення про об'єднання. Через місяць уряд видав постанову про затвердження об'єднання на основі місцевої ініціативи. Другий етап, тобто етап об'єднання, ініційований урядом Республіки, тривав з 1 січня по 15 липня 2017 року. За цей час уряд запропонував об'єднання органам місцевого самоврядування, і до 15 травня вони повинні були надати відповідь щодо урядової пропозиції.

У деяких випадках населені пункти хотіли перейти до іншого органу місцевого самоврядування. Так сталося із 26 селами. Ще кілька рад вирішили провести опитування серед населення, але декілька з них не погодилися з побажаннями людей.

Усі ці об'єднання набули чинності після чергових виборів до місцевих рад. До 15 червня 2017 року ОМС мали провести вибори у своїх громадах. У випадку, якщо вони не були проведені, відповідальність на себе брав губернатор повіту. У середині липня, за 90 днів до виборів, уряд запропонував зміни до адміністративно-територіального ладу. Усі зміни були впроваджені в день оголошення результатів виборів рад місцевого самоврядування в жовтні 2017 року. Зміни до завдань і організації органів місцевого самоврядування набули чинності з 1 січня 2018 року, коли нова влада розпочала роботу.

Під час першого етапу реформи ОМС були досить обережними у виборі партнерів для об'єднання. Кожному місцевому уряду довелося шукати найкращий спосіб організації місцевого життя, поважаючи історичний досвід та ідентичність своїх громад. З одного боку, прийняття рішень і свобода вибору були передані на місцевий рівень, що дозволяє прийняти найкраще рішення з точки зору громад. З іншого боку, це призвело до того, що виникли об'єднання із сумнівним взаємозв'язком (такі які не базувались на спільних просторах діяльності, де центри та віддалені території були пов'язані). Попередній досвід об'єднання та особисті стосунки лідерів також відігравали роль у формуванні об'єднань.

Добровільно вирішили об'єднатися 160 ОМС із 213, що складає близько 80% (загалом 183 сільські громади й 30 міст, а також 47 областей злиття). До об'єднання, 23 ОМС, які відповідали критеріям, і чотири морські острови подали заявки на отримання винятку, наданого їм законом, що давав змогу не приєднуватися до іншого органу місцевого самоврядування. На початок 2017 року 26 ОМС не відповідає мінімальному критерію населення в 5000 жителів і не надіслали запиту на об'єднання. Після етапу добровільного об'єднання в Естонії мали утворитись 102 органи місцевого самоврядування.

Впровадження процесу

За підготовку адміністративної реформи та її критеріїв відповідав міністр публічного управління, який діяв при Міністерстві фінансів. За директивою міністра для підготовки адміністративної реформи був створений комітет експертів. Із метою надання порад щодо адміністративної реформи було також створено три обласні комітети.

Під час підготовки реформи Міністерство фінансів склало керівні принципи для місцевої влади, які суттєво сприяли вирішенню проблем і питань на місцях, впорядковуючи процеси. Також місцева влада мала доступ до безкоштовних консультаційних послуг, допомогу в управлінні процесом об'єднання та підтримку досліджень. Органи місцевого самоврядування могли безкоштовно залучати консультантів із об'єднання й отримати підтримку від координаторів. Більшість ОМС скористалися допомогою консультантів або координаторів, які надавалися державою.

Адміністративна реформа також призвела до певної кількості судових позовів, оскільки деякі органи місцевого самоврядування стверджували, що реформа конфліктує з Конституцією. Законність реформи двічі обговорювалася у Верховному Суді. У першому обговоренні йшлося про те, чи відповідає Конституції Естонської Республіки Закон про адміністративну реформу, який встановив загальні умови для реалізації реформи, включаючи дозвіл уряду Республіки прийняти рішення про примусове об'єднання органів місцевого самоврядування. Коли 20 грудня 2016 року Верховний Суд визнав Закон про адміністративну реформу конституційним, було зрозуміло, що реформа скасована не буде.

Під час другого обговорення деякі ОМС оскаржили правила примусового об'єднання в Адміністративному суді та/або Верховному Суді. Палата Конституційного розгляду Верховного Суду оголосила неконституційною й недійсною лише верхню межу в 100 000 євро для покриття витрат на ініційовані урядом злиття, передбачені в Законі про адміністративну реформу. Оскільки адміністративно-територіальна

реорганізація є національним питанням, Конституція вимагає, щоб витрати, пов'язані з цим, були понесені центральним урядом. З інших питань Верховний суд відхилив позови. Частина добровільних випадків об'єднання могла би бути вищою, оскільки деякі органи місцевого самоврядування, які зупинили підготовку до об'єднання, були переконані, що Верховний Суд оголосить Закон про адміністративну реформу неконституційним. У результаті деякі громади після рішення суду не мали достатньо часу на завершення переговорів до встановленого терміну.

Результати

Зараз, після адміністративної реформи, в Естонії функціонує 79 громад: 15 міських і 64 сільських.

Під час адміністративної реформи було сформовано 51 нову громаду, або близько двох третин сьогоденних органів місцевого самоврядування. У той час як 45% населення Естонії проживає в цих громадах, вони покривають 91% загальної території країни.

Об'єднання принесло нові назви для органів місцевого самоврядування. У 51 добровільному об'єднанні в 36 добровільних об'єднаннях (71%) назва одного з міст стала і назвою нової громади. В 11 випадках (22%) новому ОМС була дана нова назва.

Ненавмисним наслідком адміністративної реформи стала необхідність зміни назв сіл, оскільки в межах одного місцевого самоврядування не могло бути сіл із однаковою назвою. Загалом було змінено 50 назв сіл та об'єднано дев'ять сіл. Два нові села були створені на базі населених пунктів, які перейшли від однієї громади до іншої. Загалом під час реформи такі переходи відбулися в семи повітах, що охопило вісім громад, в процесі брали участь 26 сіл. Було також багато випадків, коли села не змогли завершити процес через опозицію ради. Станом на 2020 рік, кілька сіл продовжували подавати запити щодо процесу передачі. Після адміністративної реформи райони у сільських чи міських громадах були

сформовані лише в приблизно десятій частині громад. Формування й розвиток таких районів і рад громад не є поширеним, до того ж цей процес виявився більш складним, ніж очікувалося.

На виборах до місцевих рад, що відбулися в жовтні 2017 року, було обрано 1729 депутатів у ради громад (серед 11 804 кандидатів). Середній вік обраних кандидатів — 49,5 року; 1234 (71%) чоловіків і 495 (29%) жінок. Загальнонаціональна середня явка на виборах склала 53%.

Адміністративно-територіальна реформа призвела до скорочення 335 робочих місць в органах місцевого самоврядування (кількість зменшилась на 9% — з 3762 робочих місць до 3426). Із точки зору як кількості, так і відсотка найбільше скорочення, зрозуміло, охопило голів і секретарів ОМС. Збільшилася частка персоналу, залученого до організації й надання послуг, зменшилася частка допоміжного персоналу. Важливо постійно інвестувати в компетенцію співробітників органів місцевого самоврядування та робити систему публічного управління більш зосередженою на громадянах, гнучкою й ефективною, адже це дає змогу краще використовувати переваги місцевого розвитку й справлятися із соціально-економічними відмінностями всередині країни.

Гранти на об'єднання органів місцевого самоврядування, які здійснили добровільне об'єднання, склали 64,6 млн євро. З них приблизно 50 млн євро покрили інвестиції місцевого самоврядування, узгоджені в угодах про об'єднання, 8,6 млн євро були використані на виплати допомоги й 6 млн євро — для покриття інших витрат.

Вивчені уроки

Із реформ у кожній країні можна засвоїти певні уроки, але домашнє завдання потрібно робити локально, шукати відповідні рішення для конкретних обставин.

Наступні висновки можна зробити на основі досвіду проведення адміністративно-територіальної реформи Естонії.

- Усе станеться тоді, коли будуть політична воля й сприятлива громадська думка.
- Комунікація є ключовим елементом. Переконайтеся, що чітка інформація доступна і є відповідний план взаємодії, який виконується. Дуже важливо доносити, чому відбувається реформа й що стане краще для громадян у результаті її впровадження.
- Важливим є спільне створення — із залученням широкої експертизи та знань, різних зацікавлених сторін.
- Визначте чіткі критерії для об'єднання, зокрема чіткі умови гнучкості для винятків. Обов'язково дотримуватися цілей реформи.
- Встановіть чіткий, реалістичний графік впровадження реформ та комунікуйте його. Забезпечте добровільне управління змінами шляхом стимулювання та визнання, з чіткими правилами, що відображають як найкращі практики, так і негативний досвід.
- Дайте можливість місцевим громадам укласти власні угоди про своє майбутнє (угоди про об'єднання).
- Надавайте державну підтримку місцевим лідерам і органам місцевого самоврядування, надавати допомогу у вигляді консультантів та координаторів із об'єднання допомагайте надавати всю необхідну інформацію, розробляти процеси, підтримуйте в проведенні інформаційних днів, семінарів, досліджень.
- Повідомте й дайте зрозуміти, що нові органи місцевого самоврядування матимуть компенсацію в разі, якщо вони отримують менше державної підтримки в порівнянні з періодом до реформи.
- Будьте готові розібратися з наслідками реформи: реєстрацією зміни назв, територіальними змінами, змінами в статистиці та реєстрах даних тощо.

Майбутні тренди

З адміністративною реформою Естонія перейшла до адміністративного устрою є більш поширеним в Північній Європі, де розмір органів місцевого самоврядування відносно більший і їхні функції включають надання ширшого спектра послуг, ніж у Південній Європі. Тепер, коли відбувся адміністративно-територіальний етап реформи, в центрі наступних кроків — зміни в місцевому управлінні та управлінських компетенціях, що надасть більше простору для рішень щодо якості, доступності й ефективності послуг, а також розвитку місцевої демократії та балансу місцевого самоврядування й політики центральної влади.

При перегляді завдань центральної влади та органів місцевого самоврядування важливо враховувати принцип субсидіарності, тобто приймати рішення на найнижчому можливому адміністративно-політичному рівні й максимально наближено до мешканців. Без участі мешканців у рішеннях, що безпосередньо їх стосуються, місцева влада втрачає сенс свого існування.

Водночас зрозуміло, що протилежність децентралізації — централізація, й важливо втілити це розуміння на практиці (Рисунок 5). Функції місцевого самоврядування можуть здійснюватися на різних територіальних рівнях, починаючи від діяльності громад всередині місцевого самоврядування до співпраці на національному рівні. У всьому цьому головне — прийняття рішень щодо завдань, які мають виконувати органи місцевого самоврядування і які мають бути делеговані на вищий регіональний рівень. Це питання вибору, чи є рівень повіту чи міста відповідним рівнем співпраці чи необхідне перенесення на вищий рівень.

Органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за використання грошей платників податків для досягнення певних цілей і для ефективного виконання завдань. Однією з передумов для цього є їх фінансова автономія, включаючи зростання бази доходів ОМС та розширення їхньої податкової бази. Нинішня податкова система в Естонії

стала бар'єром для цього. Необхідно розширити можливості отримання доходів органів місцевого самоврядування та переглянути принципи розподілу Фонду вирівнювання (наприклад, у національному фінансуванні для виконання певних завдань потрібно більше враховувати місцезнаходження людей). Більше повноважень для прийняття рішень має бути передано на місцевий рівень також у випадках, коли центральна влада допомагає органам місцевого самоврядування, а ресурси мають бути спрямовані в базу доходів органів місцевого самоврядування та Фонду вирівнювання. До того ж необхідно забезпечити стимули для підвищення мотивації органів місцевого самоврядування до розвитку свого бізнес-середовища.

Важливо надавати національну підтримку інноваційним реорганізаціям в органах місцевого самоврядування та розумним рішенням у наданні послуг, включаючи реалізацію пілотних проектів у разі потреби. Крім того, важливо підвищувати ІТ-спроможність адміністрацій та розширювати впровадження ІТ-рішень для розвитку локальних веб-порталів, електронних послуг і систем електронного голосування, а також для приведення в користування попередньо заповнених електронних форм.

Підсумовуючи, слід зазначити, що адміністративні реформи — це унікальні явища, пов'язані з історичною адміністративною практикою та майбутнім баченням конкретної країни. Їх реалізація залежить від консенсусу політичної волі в конкретний момент історії країни.

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 більшої 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, Вікт.–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 рецепції, зон очікування, зони прийому адміністраторами, зони прийому безпосередньо спеціалістами відповідних напрямів 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 “Tallinn”, газети районного видання. Районні Зали обслуговування мають свою специфіку, відміну від

міського. Види послуг 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. Всередині 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 стенографувати і

публікується не пізніше наступного дня [11]. Законодавчі проекти можна переглянути через систему “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-картки 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%) скористались 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-карткою 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 картки 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 інновацій 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 впорядкувати 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 наданням 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 піддані 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 розвинутим.

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 зручним 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 80 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 за кордон, 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;

3) 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 регулювання 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. Муніципальні (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 обгрунтованої теорії процесу надання послуг необхідно керуватися єдиними теоретичними засадами, в тому числі щодо розуміння поняття, 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.

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

Упродовж останніх років сфера надання публічних послуг зазнає 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,

муниципальных, управлінських, адміністративних послуг, соціальних послуг немає одностайності 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, 90 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. Місцеве 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: 91 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. 92

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/Trpdu_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. 93

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> 94

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.nbu.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Ardu_o/2009_1/R_4/Drobot.pd 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

38. Єдиний державний портал адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://poslugu.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. 95

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: теорія 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>

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

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 територіальної 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 ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2015. – № 2 (48). – С. 83–92. – Режим доступу : <http://www.kbuara.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 “Док Наук Держ Упр”. – Вип. 1 (17). – Березень, 2014 – С. 222–228. 97

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

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. Кулешов С.Г. Управлінське документознавство: Навч. посібник.- К.: ДАКККіМ, 2003.-57с.

62. Палеха Ю.І. Документаційне забезпечення управління. - К.: МАУП, 1997.- 343 с.

63. Ларьков Н.С. Документоведение: Учебное пособие.-М.:Восток-Запад, 2006.-427 с.

64. Бездрабко В.В. Управлінське документознавство. Навчальний посібник .- К., 2006.- 208 с.

65. Примірна інструкція з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади// Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1997 р. N 1153

66. Энциклопедия делопроизводства [Электронный.ресурс].-URL: <http://www.termika.ru/>.- Загол. з екрану. Сайт "Професійні ресурси документознавства" www.documentoved.at.ua

67. Методики управления. Системы электронного документооборота [Електрон.ресурс].-URL: <http://www.o-fin.ru/>.- Загол. з екрану.

68. Романов Д.А., Ильина Т.Н., Логинова А.Ю. Правда об электронном документообороте.-М.: ДМК Пресс, 2002.-224 с.