

Міністерство освіти і науки України
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

студента Очкасової Катерини Борисівни

академічної групи 281м-21з-4 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Організаційно-правовий аспект удосконалення процесів надання адміністративних послуг в Україні»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтингов ою	інституційно ю	
кваліфікаційної роботи	Багрім О.А.			
розділів:				

Рецензент:				
-------------------	--	--	--	--

Нормоконтролер:	Вишнеvsька О.В.			
------------------------	-----------------	--	--	--

Дніпро
2022

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи ступеня магістра на тему «Організаційно-правовий аспект удосконалення процесів надання адміністративних послуг в Україні».

88 стор., 1 табл., 68 джерел.

АДМІНІСТРАТИВНА ПОСЛУГА, НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ, ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ, ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ, ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНА ДЕРЖАВА.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, які виникають у сфері надання публічних послуг.

Предмет дослідження – організаційно-правові засади вдосконалення надання адміністративних послуг в Україні.

Мета магістерської роботи є теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення організаційно-правових засад надання адміністративних послуг в Україні.

У першому розділі досліджуються теоретичні засади надання адміністративних послуг в Україні. Другий розділ присвячено дослідженню зарубіжного досвіду надання адміністративних послуг. У третьому розділі розглядаються пропозиції щодо удосконалення інституту надання адміністративних послуг в Україні.

Рекомендації та пропозиції, надані в роботі, можуть використовуватися органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування України з метою аналізу підходів до покращення надання адміністративних послуг.

ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification thesis on the topic «Organizational and legal aspect of improving the processes of providing administrative services in Ukraine».

88 pages, 1 table, 68 sources.

ADMINISTRATIVE SERVICE, REGULATORY AND LEGAL ACTS,
ORGANIZATIONAL AND LEGAL SECURITY, PUBLIC ADMINISTRATION,
PUBLIC MANAGEMENT, SERVICE-ORIENTED STATE

Object of research – social relations that arise in the field of providing public services.

Subject of research – organizational and legal principles of improving the provision of administrative services in Ukraine.

The purpose of research – theoretical substantiation and development of practical recommendations for improving the organizational and legal basis for the provision of administrative services in Ukraine

In the first section examines the theoretical foundations of the provision of administrative services in Ukraine. The second section is devoted to the study of foreign experience in the provision of administrative services. In the third section deals with proposals for improving the institution of providing administrative services in Ukraine.

The recommendations and suggestions provided in the work can be used by executive authorities and local self-government bodies of Ukraine for the purpose of analyzing approaches to improving the provision of administrative services.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ	9
1.1. Адміністративні послуги: поняття та види	9
1.2. Етапи розвитку нормативно-правового забезпечення системи надання адміністративних послуг в Україні	23
РОЗДІЛ 2	
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	33
2.1. Державно-правове регулювання надання адміністративних послуг в зарубіжних країнах	33
2.2. Надання адміністративних послуг в зарубіжних країнах: організаційні форми та особливості	41
РОЗДІЛ 3	
УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ	55
3.1. Сучасний стан та напрями розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні	55
3.2. Організаційно-правові заходи щодо вдосконалення надання адміністративних послуг у сфері охорони громадського здоров'я	71
ВИСНОВКИ	85
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	89

ВСТУП

Вдосконалення сфери надання публічних послуг на основі втілення ідеї сервісної держави є одним із пріоритетних напрямів модернізації публічного управління та адміністрування в країні. З метою утвердження функціонування сервісно-орієнтованої держави, тобто держави для громадян і бізнесу, забезпечення належної реалізації прав фізичних та юридичних осіб у сфері надання публічних, у тому числі адміністративних послуг, створення сучасної інфраструктури, зручних та доступних електронних сервісів для надання таких послуг Президентом України видано Указ «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг». В документі викладено завдання, які покладені на виконання урядом, зокрема: визначення та впровадження єдиних вимог до надання публічних послуг; поступове переведення окремих публічних послуг в електронну форму; упровадження дієвого механізму контролю за наданням публічних послуг; опрацювання питання щодо запровадження нових підходів до утворення та діяльності центрів надання адміністративних послуг.

Одним із напрямів реформування публічного управління та адміністрування відповідно до «Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року» є надання адміністративних послуг, а саме: стандарти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування.

Серед науковців, що досліджували тему інституту адміністративних послуг можна виділити наступних: М. Зворич, О. Карпенко, М. Ославський, К. Ніколаєнко, Ю. Шаров, В. Космідайло, Л. Полінкевич, В. Скрипник, І. Коліушко, В. Тимощук та ін. Загальні засади організації надання адміністративних послуг розглянуто в наукових роботах таких вчених, як В. Авер'янов, О. Буханевич, В. Галуцько, І. Голосніченко, О. Грибко, Ю. Жук, О. Іващенко, А. Комзюк, В. Колпаков, С. Константинов, Т. Маматова, Г. Писаренко, В. Тимощук, О. Ярмаш та ін.

Дослідження міжнародного досвіду організації надання адміністративних послуг знайшло своє відображення у працях відомих науковців, таких як Ю. Даньшина, К. Дубич, Ю. Ковбасюк, І. Коліушко, О. Кравченко, Є. Легеза, З. Панькова, Н. Шамрай, А. Штирліна, В. Юзефович і т. д. Діяльність владних інститутів має бути спрямована на зміну змісту та форми впливу органів публічної влади на суспільні процеси, забезпечення переходу до обслуговування громадян та юридичних осіб у відповідних сферах на всіх рівнях управлінської діяльності. Послуги органів публічної влади виступають одним з інструментів задоволення нагальних потреб суспільства і законних інтересів громадян, засобом забезпечення ефективного вирішення завдань соціально-економічного розвитку.

Актуальність дослідження надання адміністративних послуг також обумовлена їх значенням для реалізації суб'єктивних прав громадян та забезпечення захисту інтересів широкого кола фізичних і юридичних осіб у відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування. Зважаючи на те, що надання адміністративних послуг перебуває в нерозривному взаємозв'язку з діяльністю органів публічної адміністрації, але специфіка надання послуг у публічно-правовій сфері на відміну від приватно-правових послуг не дістала достатнього наукового дослідження, надання адміністративних послуг потребує окремого вивчення.

Кращі принципи і підходи надання адміністративних послуг в Україні почали запозичуватися із зарубіжного досвіду, що обумовлено високою якістю їх надання. Тому подальший розвиток вітчизняного інституту адміністративних послуг має бути пов'язаний з переглядом підходів до їх надання населенню з урахуванням позитивної практики щодо організаційно-правового забезпечення системи надання послуг і специфіки вітчизняного захисту прав та інтересів громадян.

Науковці В. Авер'янов, К. Афанасьєв, А. Вишневський, В. Гаращук, І. Голосніченко, С. Клімова, І. Кравчук, М. Острах, В. Петьовка, Г. Писаренко,

О. Рогожин, В. Сороко, В. Тимощук та ін. наголошують на важливості розбудови в Україні ефективної системи надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам, проте в їх працях висвітлюються переважно змістовно-процедурні засади надання послуг, а також критерії визначення якості таких процедур.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, які виникають у сфері надання публічних послуг.

Предмет дослідження – організаційно-правові засади вдосконалення надання адміністративних послуг в Україні.

Мета магістерської роботи – теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення організаційно-правових засад надання адміністративних послуг в Україні.

Виходячи з поставленої мети, в даному дослідженні поставлені такі завдання:

- розкрити зміст поняття «адміністративна послуга» шляхом узагальнення наукових підходів до розуміння її сутності та видів;
- дослідити етапи розвитку нормативно-правового забезпечення системи надання адміністративних послуг в Україні;
- проаналізувати питання державно-правового регулювання надання адміністративних послуг в зарубіжних країнах;
- охарактеризувати організаційні засади надання адміністративних послуг в інших країнах;
- визначити сучасний стан та напрями розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні;
- розробити заходи щодо вдосконалення надання адміністративних послуг у сфері охорони громадського здоров'я.

Під час підготовки магістерської роботи використовувалася сукупність загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання. Основним методом при здійсненні дослідження став загальнонауковий діалектичний

метод, що дозволив проаналізувати чинне законодавство та практику застосування категорії адміністративних послуг. Метод порівняльного правового дослідження застосовувався при аналізові досвіду адміністративних послуг у зарубіжних країнах. Конкретно-історичний метод дозволив простежити становлення та розвиток інституту адміністративних послуг. Методи системного та структурно-функціонального аналізу використовувалися при розгляді адміністративних послуг в системі діяльності органів публічної влади та виявленні їх ознак. Методи класифікації та групування було використано для визначення загальних ознак та рис адміністративних послуг.

Рекомендації та пропозиції, надані в роботі, можуть використовуватися органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування України з метою аналізу підходів до покращення надання адміністративних послуг.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

1.1. Адміністративні послуги: поняття та види

Динамічні зміни в соціально-економічних відносинах, завдання розвитку конкурентних переваг України в сучасній світовій економіці вимагають серйозної модернізації системи надання адміністративних послуг, зокрема перетворення її у гнучкий процес, який розвивається та адекватно реагує на зміни і запити суспільства.

Рушійною силою, що повинна значно поліпшити якість життя громадян, має стати якість надання адміністративних послуг. Адміністративні послуги – один із різновидів інструментів публічного адміністрування серед їх великого розмаїття. Курс України на наближення до європейських стандартів, у тому числі у сфері державного управління, потребує наукового осмислення та впорядкування системи надання адміністративних послуг. Впровадження «сервісної моделі» державного управління вимагає удосконалення механізмів та технологій функціонування ринку. Орієнтацією для діяльності органів публічного управління може служити саме концепція «загального управління якістю».

Система надання послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування приватним особам сформувалась в ХХІ ст. Ідея надання державою певних послуг приватним особам (фізичним та юридичним) за панування загального напрямку «державоцентризму», який полягає в тому, що саме держава визнається найвищим результатом і метою суспільного розвитку (що характерно для адміністративних правовідносин за радянських часів), носить дуже нестандартний характер. І лише із поступовою трансформацією адміністративного права з урахуванням концепції «людиноцентризму», можна

вести мову про формування так званої «сервісної» направленості функцій держави.

Н думку В. Б. Авер'янова «у результаті трансформації адміністративного права на засадах «людиноцентристської» ідеології ця галузь має стати основним засобом гармонізації відносин між публічною владою і людиною» [1]. А враховуючи те, що «ідеологія людиноцентризму, або «людино-орієнтована» ідеологія, відповідно до якої держава має «служувати» інтересам громадян, тобто діяти заради і в ім'я приватних осіб через усебічне забезпечення пріоритету їх прав, свобод та інтересів у публічній сфері, останнім часом набула поширення в науковій літературі та визнання на рівні влади» [2], актуальності набуває дослідження поняття і сутності адміністративних послуг у сучасних умовах, а також різновиди таких послуг та особливості їх надання.

Публічні послуги з урахуванням суб'єкта їх надання поділяють на:

- державні послуги (ті, що надаються органами державної влади та державними підприємствами, установами, організаціями);
- муніципальні послуги (надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами).

Адміністративні послуги – це «публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими особами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень (тобто прийняттям рішень / вчиненням дій тощо)» [3].

Це визначення, на думку К. К. Афанасьєва, потребує уточнення: адміністративними послугами є «публічні (тобто державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування й іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [4]. Таким чином, зрозуміло, що адміністративні послуги є «вужчим» за змістом поняттям, аніж «публічні послуги», та становлять різновид останніх. Специфічною їх особливістю є те,

що вони пов'язані з реалізацією владних повноважень, прийняттям рішень, вчиненням дій. В той же час, варто відмітити, що нормативного закріплення поняття «публічні послуги», «державні послуги», «муніципальні послуги» не здобули, на відміну від поняття «адміністративна послуга».

Одним із перших нормативно-правових актів, яким передбачалося визначення поняття «адміністративна послуга» є Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р, яким було схвалено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [5]. Зокрема, було передбачено, що адміністративна послуга – це «результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо)» [5]. З огляду на такі положення, можна звернути увагу, що акцент зроблено на тому, що адміністративна послуга є «результатом здійснення владних повноважень». Згодом було прийнято Тимчасовий порядок надання державних, в тому числі адміністративних послуг, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 р. № 737 [6], де було закріплено, що адміністративна послуга – це «державна послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо)» [6]. У цьому визначенні доповнено конструкцію формулюванням «це державна послуга», що може означати надання таких послуг виключно органами державної влади. А в 2010 р. було внесено зміни до вказаного Тимчасового порядку надання державних, в тому числі адміністративних послуг, і викладено визначення адміністративної послуги у новій редакції: «адміністративна

послуга – це послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо)» [7]. І врешті, було прийнято Закон України від 06.09.2012 р. «Про адміністративні послуги» (який є чинним наразі), де передбачена нормативна дефініція, зокрема наступного змісту: адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну

Науковці А. В. Ліпенцев та Ю. М. Жук вважають, що адміністративні послуги ідентифікують наступні ознаки:

– адміністративна послуга надається за заявою фізичної або юридичної особи. Тому так звана «втручальна» діяльність адміністративного органу (інспекційні перевірки тощо) не є адміністративною послугою;

– надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи (тобто таких, що можуть бути захищені у судовому порядку). Найбільш типовими прикладами адміністративних послуг є різноманітна діяльність щодо проведення реєстрації (суб'єктів господарювання, транспортних засобів, майнових прав тощо), видачі дозволів (ліцензій) тощо;

– право на отримання особою конкретної адміністративної послуги має визначатися законом. В ідеалі закон повинен визначати і відповідне повноваження (правообов'язок) адміністративного органу, і порядок надання послуги. Також можливим є варіант, коли закон визначає загальні підстави для існування адміністративної послуги, а її «запровадження» залишається на розсуд компетентного органу (наприклад, законодавство про охорону архітектурної спадщини може передбачати повноваження органів місцевого

самоврядування на обмеження руху в окремих частинах населеного пункту. Відповідно, введення спеціального дозволу на в'їзд на певну територію населеного пункту буде муніципальною адміністративною послугою);

– адміністративні послуги надаються виключно адміністративними органами через реалізацію ними владних повноважень. Поняття «адміністративного органу» тут вживається не у статутному (організаційному) значенні (такими, наприклад, є органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування), а у функціональному. Тобто адміністративним органом може вважатися будь-який суб'єкт (зокрема установа, організація, підприємство незалежно від форми власності тощо), який на виконання закону чи у порядку делегування здійснює функції публічного управління або місцевого самоврядування;

– результатом адміністративної послуги у процедурному значенні є адміністративний акт – рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи. Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за цією послугою [8].

На думку І. Б. Коліушко варто виокремлювати наступні ознаки, які характеризують адміністративні послуги:

- вони надаються за ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб;
- необхідність і, відповідно, можливість отримання конкретної послуги безпосередньо передбачена законом;
- закон наділяє повноваженнями по наданню кожної послуги відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування;
- для отримання послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги, визначені законом;
- послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акту, в якому вказаний його адресат («споживач такої послуги») [9].

Для повного розуміння та науково обґрунтованого визначення поняття «адміністративні послуги» Н. М. Мариняк вважає за доцільне визначити такі основні ознаки, притаманні цим послугам: «адміністративна послуга надається за заявою (зверненням) фізичної або юридичної особи; надання адміністративних послуг пов'язано із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи; адміністративні послуги надаються адміністративними органами і обов'язково через реалізацію владних повноважень; для отримання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги, визначені законом (тобто має бути дотриманий встановлений порядок одержання відповідної послуги); право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має бути безпосередньо передбачено чинним законодавством; результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (дозвіл, ліцензія, сертифікат та інше рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється заява особи) та має конкретного адресата – одержувача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за цією послугою» [10].

Ознаками адміністративних послуг за К. А. Фуглевич є наступні: «надаються виключно органом публічного управління; можуть бути і процесом, і результатом; надаються виключно за зверненням фізичної чи юридичної особи, а тому не є розпорядчою діяльністю; поєднують у собі і імперативний, і диспозитивний методи правового регулювання; мають чітку правову регламентацію підстав, умов та порядку надання з мінімальною дискрецією уповноважених публічною адміністрацією службових осіб; можуть бути як оплатними, так і безоплатними; мають індивідуалізований характер; завжди пов'язані або з виданням адміністративного акта, або із вчиненням юридично значущої дії» [11].

Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» (за загальною редакцією В. П. Тимощука) містить наступний перелік ознак:

- адміністративна послуга надається лише за заявою фізичної або юридичної особи;
- заява призводить до певного результату, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи;
- адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг;
- адміністративна послуга надається відповідно до закону. Цим застереженням законодавець мав на меті визначити: що конкретне повноваження з надання адміністративних послуг має бути закріплене лише законом; те ж саме стосується і процедури, тобто порядку розгляду та вирішення справ з надання адміністративних послуг;
- це наявність у особи суб'єктивного права, а саме права звернення з вимогою про надання адміністративної послуги» [3]. В. П. Тимощук зазначає, що поряд з обов'язковими ознаками адміністративних послуг існує і другорядна ознака, проте не менш назріла – типовість або ординарність. Ця ознака особливо актуальна для адміністративних послуг, які можуть надаватися через «універсами послуг», де спілкування між адміністративним органом і особою фактично є «документальним» і, як правило, не вимагає особистого контакту з особою [12]. Така ознака дозволяє уніфікувати всі адміністративні послуги, застосовуючи до них єдині правила надання. Таким чином, враховуючи наукові позиції та аналіз положень нормативної дефініції, можна сформулювати наступні ознаки адміністративних послуг:

- адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень. І якщо з приводу того чи є адміністративна послуга лише результатом, або ж це і процедура, і результат одночасно, точаться наукові дискусії, то факт наявності реалізації владних повноважень під час надання

послуг питань не викликає. Владні повноваження – це «конкретні права, що характеризуються правом реалізовувати владу й обов'язки та наявністю визначених адміністративних функцій, що дозволяють здійснювати завдання органу влади». Тобто, саме внаслідок реалізації таких прав і надаються адміністративні послуги;

– адміністративна послуга надається спеціальним суб'єктом – суб'єктом надання адміністративних послуг. Визначення поняття «суб'єкт надання адміністративної послуги» передбачено чинним законодавством (у Законі України від 06.09.2012 р. «Про адміністративні послуги»), і ним охоплюється «орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги» [13]. Це перелік тих осіб, яких уповноважено на підставі норм законодавства надавати адміністративні послуги, у зв'язку із чим, такий перелік не може довільно тлумачитися, безпідставно розширюватися чи звужуватися;

– адміністративна послуга надається за заявою фізичної або юридичної особи. Тобто, адміністративна послуга не може надаватися за ініціативою суб'єкта владних повноважень, або будь-якого іншого суб'єкта. Для надання адміністративної послуги обов'язковим є звернення саме приватної особи – фізичної чи юридичної, яка має намір/бажання/необхідність одержати адміністративну послугу. Формат такого звернення – виключно заява, а форма заяви може бути письмовою, усною чи електронною;

– надання адміністративної послуги має специфічну спрямованість – зокрема на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи, яка звернулась за отриманням адміністративної послуги. Такі ознаки прямо «виводяться» із нормативної дефініції адміністративної послуги та характеризують її як особливий напрям діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Для вивчення дійсного ресурсу адміністративних послуг, а також задля демонстрації їх широкого розмаїття, важливим є дослідження питань, пов'язаних із поділом адміністративних послуг на види. Такий поділ відбувається із застосуванням різних критеріїв.

Наприклад, В. Г. Чорна зауважує, що адміністративні послуги залежно від суб'єкта, який надає адміністративні послуги, можна поділити на державні та муніципальні послуги: «державні послуги – це такі, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями; муніципальні – це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями». Автор визначає поняття державних і муніципальних послуг більш вузьким, ніж адміністративні послуги.

О. Г. Циганов пропонує майже ідентичний поділ і зазначає, що залежно від суб'єктів надання адміністративні послуги поділяються на державні та муніципальні, де «державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої), підприємствами, установами й організаціями, що належать до сфери їх управління, а муніципальні послуги – це такі, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями» [14]. На думку В. П. Тимощука, адміністративні послуги можна поділяти за змістом адміністративної діяльності щодо їх надання, зокрема на такі як:

1. Видача дозволів (на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами; на зберігання і носіння зброї; на перевезення надгабаритних, великовагових вантажів та ін.), у тому числі акредитація, атестація, сертифікація (наприклад, акредитація вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров'я; атестація підприємств, робочих місць; сертифікація товарів, робіт і послуг).

2. Реєстрація з веденням реєстрів (реєстрація актів громадянського стану, суб'єктів підприємницької діяльності), у тому числі легалізація суб'єктів (наприклад, легалізація об'єднань громадян).

3. Легалізація актів (наприклад, консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (зокрема, встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України).

4. Соціальні послуги – встановлення певного статусу, прав індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги (як от призначення пенсій, субсидій) [12].

О. М. Буханевич наголошує на тому, що за предметом (характером) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів адміністративні послуги можна розділити на види залежно від галузі їх надання:

– послуги у сфері землекористування (послуги з надання земельних ділянок громадянам та юридичним особам з державної і муніципальної власності, з постановки земельних ділянок на державний кадастровий облік, реєстрації прав на земельні ділянки);

– послуги в галузі природокористування (державна експертиза запасів корисних копалин, геологічної, економічної та екологічної інформації про ділянки надр, що надаються у користування);

– послуги в галузі підприємницької діяльності (державна реєстрація юридичних осіб та індивідуальних підприємців, видача ліцензій на здійснення певних видів діяльності);

– послуги в галузі соціальних відносин (призначення пенсії, надання субсидії, виплата одноразової допомоги при народженні дитини) [15].

Ймовірно, цілком логічним буде виглядати доповнення цього переліку й сферою державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Сучасні наукові позиції щодо поділу адміністративних послуг за кількістю суб'єктів, задіяних до процедури надання послуги, розрізняють елементарні та композитні адміністративні послуги, де «елементарні – це послуги, які реалізуються й надаються в рамках взаємодії суб'єкта звернення з одним відомством (наприклад, видача свідоцтва про народження), а композитні – це послуги, які складаються з декількох елементарних послуг, тобто у процедурі їх надання задіюється декілька різних відомств (наприклад, видача дозволу на перевезення небезпечних вантажів)» [15].

За критерієм платності, адміністративні процедури можна поділити на платні та безоплатні. В залежності від природи адміністративних послуг виокремлюють:

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

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

За Г. М. Писаренко доцільно розглядати розгорнуту класифікацію із виокремленням декількох критеріїв:

1. За змістом адміністративної діяльності щодо надання адміністративних послуг:

– видача дозволів (на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами та ін.), у тому числі акредитація, атестація, сертифікація;

- реєстрація з веденням реєстрів (реєстрація актів громадянського стану, суб'єктів підприємницької діяльності), у тому числі легалізація суб'єктів (легалізація об'єднань громадян);

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

- соціальні послуги – визнання певного статусу, прав особи (призначення пенсій, субсидій).

2. За рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання, зокрема:

- адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади);

- адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади);

- адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли водночас здійснюються централізоване і локальне регулювання).

3. За предметом (характером) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів:

- підприємницькі (або господарські);

- соціальні;

- земельні;

- будівельно-комунальні;

- житлові та інші.

За пропозицією О. В. Левченко, за способом надання адміністративних послуг розрізняють:

- контактні, які у свою чергу поділяються на ті, що надаються безпосередньо та ті, що надаються через центри надання адміністративних послуг;

– електронні (ті, що надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг або інтегровані інформаційні системи) [16]. Так, слід відзначити велику кількість критеріїв, які беруться до уваги для розподілу адміністративних послуг на види, що додатково підтверджує їх велику кількість та розмаїття та створює підстави для дослідження їх ресурсу.

Враховуючи те, що наразі офіційно закріплена в законодавстві дефініція «адміністративна послуга», та загалом підтримуючи позиції вчених-адміністративістів, можна запропонувати авторське формулювання поняття «адміністративна послуга» – це функція публічного адміністрування сервісного спрямування, яка полягає у створенні належних умов державою для реалізації фізичними та юридичними особами своїх суб'єктивних прав. Серед основних ознак, притаманних адміністративним послугам, варто виокремити наступні:

- є процедурою і результатом здійснення владних повноважень;
- надається спеціальним суб'єктом – суб'єктом надання адміністративних послуг;
- надається виключно за заявою фізичної або юридичної особи;
- має специфічну спрямованість – зокрема на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи, яка звернулась за отриманням адміністративної послуги;
- загальні правила надання адміністративних послуг встановлюються спеціальним законом;
- відносини щодо надання адміністративних послуг складаються у публічній сфері.

В адміністративно-правовій доктрині розроблені різні класифікації адміністративних послуг із використанням різноманітних критеріїв, наприклад:

- залежно від суб'єкта, який надає адміністративні послуги (державні, муніципальні);

- за змістом адміністративної діяльності щодо надання адміністративних послуг (видача дозволів, у тому числі акредитація, атестація, сертифікація);
- реєстрація з веденням реєстрів, у тому числі легалізація суб'єктів; легалізація актів; соціальні послуги);
- за кількістю суб'єктів, задіяних до процедури надання послуги (елементарні та композитні адміністративні послуги);
- за критерієм платності (на платні та безоплатні);
- в залежності від природи адміністративних послуг (адміністративні послуги обов'язкового характеру, адміністративні послуги факультативного характеру);
- за сферою питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів (послуги у сфері землекористування, послуги в галузі природокористування, послуги в галузі підприємницької діяльності, послуги в галузі соціальних відносин);
- за рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання (з централізованим регулюванням, з локальним регулюванням, зі «змішаним» регулюванням);
- за предметом (характером) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів (підприємницькі або господарські; соціальні; земельні; будівельно-комунальні; житлові);
- за способом надання адміністративних послуг (контактні, які у свою чергу поділяються на ті, що надаються безпосередньо та ті, що надаються через центри надання адміністративних послуг; електронні).

У цих класифікаціях електронні адміністративні послуги виокремлюються залежно від способу надання адміністративних послуг.

Поняття «адміністративна послуга» визначене у ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI як результат

здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [17].

Адміністративні послуги надаються відповідно до чітко встановленої законом процедури, що є гарантією захисту прав та інтересів їх споживачів. Термін надання адміністративної послуги визначається в законі. Адміністративні послуги надаються з метою реалізації прав у публічно-правовій сфері, отримання значної частини адміністративних послуг є обов'язком суб'єктів звернення. Надання адміністративних послуг не спрямоване на одержання прибутку, плата за надання адміністративних послуг здійснюється у випадках і в розмірах, встановлених законом. У випадку виникнення нових правовідносин, що передбачають надання нових видів адміністративних послуг, до законів, якими встановлюються види адміністративних послуг, мають бути внесені відповідні зміни.

Суспільні відносини невпинно розвиваються, що вимагає поглиблення досліджень інституту надання адміністративних послуг, що повинно сприяти як поліпшенню якості самих послуг, так і удосконаленню організаційно-правового забезпечення їх надання. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у поглибленні теоретичного аналізу та розвитку практики якісного надання адміністративних послуг.

1.2. Етапи розвитку нормативно-правового забезпечення системи надання адміністративних послуг в Україні

Базовою основою для формування методології якісного надання адміністративних послуг сьогодні є чинна система управління якістю ДСТУ ISO 9001:2015. Основними принципами цієї системи є:

- орієнтація на потреби й очікування замовників;
- лідерство;

- задіяність персоналу;
- процесний підхід;
- поліпшення;
- прийняття рішень на підставі фактичних даних;
- керування взаємовідносинами.

Ці принципи стали підсумком багаторічної праці науковців щодо вдосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні, яке вимагало розвитку нормативно-правового забезпечення.

За дослідженням Т.В. Маматової [18], основними етапами розвитку нормативно-правового забезпечення системи надання адміністративних послуг в Україні є:

- закладення основ системи надання адміністративних послуг у частині взаємодії із суб'єктами господарювання (до 2005 р.);
- початок формування системи надання адміністративних послуг (2006–2008 рр.);
- нормотворча діяльність з метою упорядкування сфери адміністративних послуг (2009–2013 рр.);
- розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг (2014–2017 рр.);
- розвиток мережі належних ЦНАП органів місцевого самоврядування і діджиталізація сфери публічних послуг (2019–2020 рр.).

Законодавство сучасної України чітко окреслює правила та процедури вироблення політики щодо адміністративних послуг. Конституційні норми опосередковано регулюють питання надання адміністративних послуг через діяльність органів влади. Так, у ст. 3 Основного Закону зазначається, що права і свободи людини та їх гарантія визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Також Конституцією України визначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в

Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність (ст. 3) [19].

Розвиток системи надання адміністративних послуг розпочався у 1994 р. з закріплення категорії «державні послуги» у Законі України «Про оподаткування прибутку підприємств» [20], до складу яких не включалися податки, збори (обов'язкові платежі), визначені Законом України «Про систему оподаткування». На підставі Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» більшість органів влади фактично почала затверджувати відповідними рішеннями Кабінету Міністрів України «переліки платних послуг», де було передбачено, що перелік платних послуг, які можуть надаватись органами державної влади України, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами або організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів встановлюється Кабінетом Міністрів України [20].

Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 було затверджено Концепцію адміністративної реформи, яка наголошувала та закріплювала поняття сервісної демократичної держави та управлінських послуг як послуг із боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян (реєстрація, ліцензування, сертифікація та ін.) [21]. Наказ «Про затвердження Переліку і порядку надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» від 15 серпня 2003 р. № 149 визначив одним з пріоритетних завдань щодо розвитку інформаційного суспільства надання громадянам та юридичним особам інформаційних та інших послуг шляхом використання електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» [22].

Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV визначав правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності, порядок

діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та державних адміністраторів [23].

Початок формування системи надання адміністративних послуг заклала Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р., що визначила концептуальні основи надання адміністративних послуг, нові принципи та підходи, зокрема, у сфері публічних послуг [24].

Упорядкування сфери адміністративних послуг пов'язане з розробкою проекту Концепції публічної адміністрації (через відсутність системності в реформуванні державного управління так і не була прийнята) та супроводжувалось низкою рішень Уряду: розпорядження Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг» від 25 лютого 2009 р. № 251-р [25]; постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання платних державних послуг» від 11 березня 2009 р. № 234 [26]; постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Комісії з питань удосконалення порядку надання адміністративних послуг» від 20 травня 2009 р. № 486 [27]; постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Реєстр адміністративних послуг» від 27 травня 2009 р. № 532 [28]; постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг, видачі документів дозвільного характеру» від 1 липня 2009 р. № 724 [29]; постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» від 17 липня 2009 р. № 737 [25].

Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг» від 11 жовтня 2010 р. № 915 змінила назву у постанові № 724 з «державних платних (адміністративних)» на «адміністративних» [29], постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання платних адміністративних послуг» від 5 січня 2011 р. № 33 встановила, що надання платних адміністративних послуг здійснюється виключно

бюджетними установами, а також підприємствами, небюджетними установами та організаціями, на які законодавчими актами або міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, покладено повноваження щодо надання таких послуг, і державними підприємствами, що належать до сфери управління Державної служби технічного регулювання [30].

Глибокому розумінню процесу розвитку нормативно-правового забезпечення системи надання адміністративних послуг в Україні сприяють розгляд та аналіз окремих законодавчих актів, що надають органам місцевого самоврядування певних власних та делегованих повноважень у сфері надання адміністративних послуг, представлені в роботі Т.В. Маматової [18] [табл. 1.1].

Таблиця 1.1

Аналіз законодавчих актів

Назва	Характеристика
Закон України «Про адміністративні послуги» (зі змінами) від 06.09.2012 р. № 5203- VI (Про адміністративні послуги, 2012)	<p>Дає офіційне тлумачення таким поняттям:</p> <ul style="list-style-type: none"> – адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону; – суб'єкт звернення – фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг; – суб'єкт надання адміністративної послуги (СНАП) – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги; – центр надання адміністративних послуг – це постійно діючий робочий орган або виконавчий орган (структурний підрозділ) органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги згідно з переліком, визначеним відповідно до

Продовж. табл. 1.1

Назва	Характеристика
	<p>Закону. Послуги в ЦНАП надаються адміністратором центру, у тому числі шляхом його взаємодії СНАП. У виняткових випадках (якщо послуги у ЦНАП не можуть бути надані адміністратором або таке їх надання є значно гіршим для інтересів суб'єктів звернення та/або публічних інтересів) окремі адміністративні послуги можуть надаватися через ЦНАП посадовими особами СНАП на підставі узгоджених рішень з органом, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг. ЦНАП мають власні найменування та можуть мати символіку. Окремо від найменування та символіки центри мають право використовувати позначення «Центр Дії»</p>
<p>Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (зі змінами) від 06.09.2005 р. № 2806-IV (Про дозвільну систему, 2005)</p>	<p>Визначає наступні засади:</p> <ul style="list-style-type: none"> – дозвільна система у сфері господарської діяльності – сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру, переоформленням, анулюванням документів дозвільного характеру; – дозвільні органи – суб'єкти надання адміністративних послуг, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону видавати документи дозвільного характеру; – документ дозвільного характеру – дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ в електронному вигляді (запис про наявність дозволу, висновок, рішення, погодження, свідоцтва, іншого документа в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань), який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності.
<p>Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (зі змінами) від 01.07.2004 р. № 1952-IV (Про державну реєстрацію, 2004)</p>	<p>Дія поширюється на відносини, що виникають у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, розміщене на території України, та обтяжень таких прав, визначає наступні базові поняття, що застосовуються у сфері надання адміністративних послуг:</p> <ul style="list-style-type: none"> – державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (далі – державна реєстрація прав) – офіційне визнання і підтвердження державою фактів набуття, зміни або припинення речових прав на нерухоме майно, обтяжень таких прав шляхом внесення відповідних відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно; – державний реєстр речових прав на нерухоме майно (далі – Державний реєстр прав) – єдина державна інформаційна система, що забезпечує обробку, збереження та надання відомостей про зареєстровані речові права на нерухоме майно та їх обтяження
<p>Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців»</p>	<p>Регулює відносини, що виникають у сфері державної реєстрації юридичних осіб, їхньої символіки (у випадках, передбачених законом), громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб - підприємців.</p> <p>Закон визначає такі базові поняття, що є актуальними й для сфери надання адміністративних послуг, а саме:</p> <ul style="list-style-type: none"> – виписка з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб -

Продовж. табл. 1.1

Назва	Характеристика
та громадських формувань» (зі змінами) від 15.05.2003 р. № 755-IV (Про державну реєстрацію, 2003)	<p>підприємців та громадських формувань (далі – виписка) – документ в електронній або у випадках, передбачених цим Законом, у паперовій формі, який формується за результатами проведення реєстраційних дій і містить відомості про юридичну особу або її відокремлений підрозділ, фізичну особу - підприємця (у тому числі про взяття на облік в органах державної статистики та податкових органах, видачу ліцензії та документів дозвільного характеру) або громадське формування, що не має статусу юридичної особи, а також про проведену реєстраційну дію;</p> <p>– витяг з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань (далі – витяг) – документ у паперовій або електронній формі, що сформований програмним забезпеченням Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань за зазначеним заявником критерієм пошуку та містить відомості з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, які є актуальними на дату та час формування витягу або на дату та час, визначені у запиті, або інформацію про відсутність таких відомостей у цьому реєстрі;</p> <p>– громадські формування – політичні партії, структурні утворення політичних партій, громадські об'єднання, місцеві осередки громадського об'єднання із статусом юридичної особи, професійні спілки, їх об'єднання, організації профспілки, передбачені статутом профспілки та їх об'єднання, творчі спілки, місцеві осередки творчих спілок, постійно діючі третейські суди, організації роботодавців, їх об'єднання, відокремлені підрозділи іноземних неурядових організацій, представництва, філії іноземних благодійних організацій;</p> <p>– державна реєстрація юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців (далі – державна реєстрація) – офіційне визнання шляхом засвідчення державою факту створення або припинення юридичної особи, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, засвідчення факту наявності відповідного статусу громадського об'єднання, професійної спілки, її організації або об'єднання, політичної партії, організації роботодавців, об'єднань організацій роботодавців та їхньої символіки, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, зміни відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, про юридичну особу та фізичну особу підприємця, а також проведення інших реєстраційних дій, передбачених цим Законом;</p> <p>– державний реєстратор юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань – особа, яка перебуває у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації, нотаріус;</p> <p>– Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань – єдина державна інформаційна система, що забезпечує збирання, накопичення, обробку, захист, облік та надання інформації про юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадські формування, що не мають статусу юридичної особи.</p>

Продовж. табл. 1.1

Назва	Характеристика
Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11.12.2003 р. № 1382-IV (Про свободу пересування, 2003),	регулює питання щодо визначення місця перебування або місця проживання осіб та визначає наступне: – місце перебування – адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком менше шести місяців на рік; – місце проживання – житло, розташоване на території адміністративно-територіальної одиниці, в якому особа проживає, а також спеціалізовані соціальні установи, заклади соціального обслуговування та соціального захисту, військові частини
Закон України «Про нотаріат» (зі змінами) від 02.09.1993 р. № 3425-XII (Про нотаріат, 1993)	У статті 37 визначає нотаріальні дії, що вчиняються у сільських населених пунктах уповноважені на це посадовими особами органів місцевого самоврядування, а саме: вживають заходів щодо охорони спадкового майна; посвідчують заповіти (крім секретних); видають дублікати посвідчених ними документів; засвідчують вірність копій (фотокопій) документів і виписок з них; засвідчують справжність підпису на документах; видають свідоцтва про право на спадщину; видають свідоцтва про право власності на частку в спільному майні подружжя в разі смерті одного з подружжя.

Чинна нормативно-правова база містить багато інших підзаконних актів, які більш детально регулюють сферу розвитку надання адміністративних послуг [18]. Серед таких документів необхідно виділити наступні постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України:

– «Про затвердження Примірною положення про центр надання адміністративних послуг» від 20.02.2013 р. № 118 [31] та «Про затвердження Примірною регламенту центру надання адміністративних послуг» від 01.08.2013 р. № 588 [32], що регламентують організацію діяльності ЦНАП його територіальних підрозділів, віддалених робочих місць адміністраторів, порядок дій адміністраторів центру та їх взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг на місцевому рівні;

– «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16.05.2014 р. № 523-р [33] – розпорядження КМУ, що визначає рекомендований

перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП.

Підсилюють цей напрям подальшого розвитку сфери публічних послуг нормативні документи у напрямі діджиталізації даної сфери.

Серед яких можна виділити Розпорядження КМУ від 30.01.2019 р. № 37-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2019–2020 роки». Реалізація Концепції сприятиме покращенню якості надання адміністративних послуг для громадян та суб'єктів господарювання відповідно до європейських вимог [34]. Напрямок подальшої діджиталізації сфери надання адміністративних послуг також підсилюють норми двох постанов Кабінету Міністрів України: «Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 04.12.2019 р. № 1137 [35] та «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності Міністерства цифрової трансформації» від 05.02.2020 р. № 123 [36]. Саме ці акти містять норми, що визначають мету, основні завдання, функціональні можливості та суб'єктів Єдиного державного веб-порталу електронних послуг «Портал Дія», зміст інформації на ньому та порядок її внесення, а також інші питання функціонування зазначеного веб-порталу та інших електронних сервісів держави.

3 листопада 2020 р. прийнято Закон України № 943-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» [37], за яким у ЦНАП об'єднаної територіальної громади надаватимуться усі адміністративні та інші публічні послуги органів місцевого самоврядування, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, а також адміністративні послуги за договорами щодо обслуговування у ЦНАП жителів інших територіальних громад. Законом передбачено поетапне утворення ЦНАП органів місцевого самоврядування протягом 3 років у кожній з новостворених

громад. ЦНАП органів місцевого самоврядування обов'язково будуть утворюватися в усіх населених пунктах з чисельністю населення більше однієї тисяч, старостам будуть надані окремі функції адміністратора

Таким чином, в Україні сформовано нормативно-правову базу щодо врегулювання надання адміністративних послуг. Процес надання адміністративних послуг населенню перебуває в постійному розвитку. Вивчення тенденцій у зазначеній сфері вказує на те, що подальший вектор розвитку буде спрямований переважно на кінцевого споживача послуг – суб'єкта звернення.

У контексті реформування сфери публічного управління, зокрема сфери надання адміністративних послуг вже багато років тривають дискусії щодо внесення подальших змін до чинного законодавства у таких напрямках: розробка, затвердження та застосування адміністративних процедур; збільшення розмірів адміністративного збору; розвиток електронних сервісів, у тому числі он-лайн; надання «комплексних адміністративних послуг», наприклад «Малятко». Забезпечення інноваційного розвитку сфери надання адміністративних послуг вимагає від органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування прийняття стратегічних рішень щодо розбудови відповідної інфраструктури.

РОЗДІЛ 2

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

2.1. Державно-правове регулювання надання адміністративних послуг в зарубіжних країнах

У країнах Європейського Союзу питання надання публічних послуг населенню є настільки важливим, що їх регулювання включено до законодавства Європейського Союзу, зокрема до Договору про функціонування Європейського Союзу та до Протоколу № 26 «Про послуги загального інтересу». На цій основі у країнах Європейського Союзу створено відповідну правову базу, розроблено концепції та програми, які не тільки визначають загальні засади діяльності державних органів щодо надання публічних послуг населенню, але й визначають та закріплюють стандарти якості їх надання [38].

У різних країнах державно-правове регулювання надання адміністративних послуг має значні відмінності, що обумовлені адміністративними традиціями та специфікою розвитку нормативного, інституційного та матеріального забезпечення зазначеної сфери. Відповідно, виникає потреба втілення заходів щодо уніфікації законодавства та забезпечення однаково високого рівня якості послуг міжнародними органами та органами ЄС.

Правові норми, які регулюють надання адміністративних послуг, містяться у різного роду нормативно-правових актах, що умовно можна розділити на групи:

- міжнародні договори та угоди, прийняті міжнародними організаціями, зокрема Організацією Об'єднаних Націй (далі – ООН);
- нормативно-правові акти регіональних європейських організацій (Ради Європи, Організації безпеки та співробітництва у Європі);

– нормативно-правові акти ЄС як наддержавного утворення та національне законодавство окремих держав, що включає конституційні акти, органічні закони, звичайні закони, в тому числі кодифіковані, нормативно-правові акти уряду, міністерств та інших органів державної влади, а також локальні акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Країни з розвиненою, соціально орієнтованою економікою – Велика Британія, Франція, ФРН, США, Канада та ін. – використовують категорію – «публічні послуги», що є більш широкою та характеризує сферу відносин держави та суспільства. Це відносини із забезпечення потреб фізичних та юридичних осіб органами публічної влади, а також іншими урядовими та неурядовими організаціями.

Надання публічних та адміністративних послуг на міжнародному рівні потребує важливих міжнародних договорів та угод, що має на меті забезпечення дотримання прав людини та підтримання демократизації суспільних відносин, відображено в Загальній декларації прав людини, прийнятій Резолюцією 217А (III) Генеральної асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р., у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права та Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р. Велике значення мають Програма розвитку ООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» (2007 р.), Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства (2000 р.), Доповідь «Спільне надання державних послуг: роздуми про динаміку державного сектора – приватного сектора – громадянського суспільства. Співробітництво в галузі управління щодо надання послуг» (IV глобальний форум з питань реформування державного управління, 2002 р.)

Також на рівні міжнародних організацій розглядаються та вирішуються питання:

– розвиток надання електронних послуг з боку органів державної

влади;

- демократизація взаємовідносин між органами публічної адміністрації з громадянами;
- розвиток місцевого самоврядування;
- зростання ролі органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення надання якісних послуг населенню.

Правове регулювання надання публічних та адміністративних послуг на регіональному рівні ЄС закріплено в актах Ради Європи та ЄС. Важливими для сфери надання послуг адміністративними органами є наступні документи: Резолюція № (77)31 Комітету міністрів Ради Європи про захист особи від актів адміністративних органів від 28 вересня 1977 р., Рекомендація № Я (80)2 Комітету міністрів Ради Європи щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11 березня 1980 р., Рекомендація № Я (87)16 Комітету міністрів Ради Європи щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб від 17 вересня 1987 р., Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України №452/97-ВР від 15 липня 1997 р., Декларація про європейську політику в області нових інформаційних технологій, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи від 6 травня 1999 р.; Рекомендація № Я (97)7 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи «Про локальні публічні послуги та права їх споживачів», Рекомендація № R (2000)10 Комітету міністрів Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців від 11 травня 2000 р., Рекомендація № Res (2004)15 Комітету міністрів Ради Європи з питань електронного урядування («е-урядування») від 15 грудня 2004 р. та інші. Вони містять положення щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування в контексті наближення послуг загального інтересу до безпосередніх споживачів, застосування інформаційних технологій у державному врядуванні та щодо надання послуг адміністративними органами в електронній формі, а також удосконалення адміністративної процедури, видання адміністративних актів

органами публічної адміністрації з метою дотримання прав громадян та належної якості адміністративних послуг.

Правовому регулюванню надання послуг населенню приділена увага також у великій кількості нормативно-правових актів у законодавстві ЄС: у ст. 14 Договору про функціонування Європейського Союзу та в Протоколі № 26 «Послуги загального інтересу» до Договору про функціонування Європейського Союзу, відповідно до якого виділено «спільні цінності Союзу» щодо послуг загального інтересу, а саме: «основна роль та широкі дискреційні повноваження національних, регіональних та місцевих органів влади, що стосуються надання, доручення виконання та здійснення організації послуг загального економічного інтересу якомога ближче до потреб користувачів; різноманітність послуг загального економічного інтересу та відмінності, що можуть існувати на рівні потреб та уподобань користувачів в залежності від різного географічного розташування, соціального та культурного становища; високий рівень якості, безпеки та доступності, однакове ставлення та сприяння загальному доступу та реалізації прав користувачів» [39], у Хартії основних прав ЄС від 7 грудня 2000 р., Директиві № 2006/123/ЄС Європейського Парламенту та Ради про послуги на внутрішньому ринку від 12 грудня 2006 р., інших актах інститутів ЄС. Ст. 36 Хартії основних прав ЄС закріплює право на «доступ до економічних послуг загальнонаціонального характеру в тому вигляді, як це передбачено нормами національного законодавства та правозастосовною практикою» [40].

«Біла книга про послуги загального інтересу», затверджена Європейською Комісією у 2004 р., закріпила основні принципи правового регулювання послуг загального інтересу: наближення роботи державних органів до громадян, забезпечення єдності і загального доступу громадян до зазначених послуг, принцип підтримки високого рівня якості та безпеки послуг, захист прав споживачів послуг [41].

Окреслені положення щодо принципів правового регулювання послуг

загального інтересу мають велике суспільне значення та підлягають врахуванню в українському законодавстві. Частина названих принципів відображена у ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» як принципи державної політики у сфері надання адміністративних послуг, зокрема принцип відкритості та прозорості, принцип юридичної (правової) визначеності, забезпечення доступності для суб'єктів звернення.

Потребують врахування принципи наближення роботи державних органів до громадян, зокрема, через передання повноважень органів державної влади щодо надання адміністративних послуг до органів місцевого самоврядування, принцип підтримки високого рівня якості і безпеки послуг та принцип захисту прав споживачів адміністративних послуг.

Узагальнення міжнародного досвіду регламентації і регулювання процесів і процедур надання владою якісних послуг населенню демонструє, що вони свого часу стали і залишаються сьогодні об'єктом особливої уваги всіх розвинутих держав, а останнім часом інтенсивно впроваджуються і урядами держав, що розвиваються.

Концепція «сервісної держави» в 1980–1990 рр. отримала масштабне розповсюдження і практичне впровадження в діяльність державних і самоврядних органів управління в США та в багатьох країнах Західної Європи. За оцінками більшості вітчизняних аналітиків це дозволяє констатувати, що у більшості з цих країн прийняті та успішно діють різноманітні нормативно-правові акти, якими детально регламентуються процедури взаємовідносин влади з фізичними та юридичними особами. Так, ряд держав Європейського Союзу, включаючи Бельгію, Велику Британію, Португалію, Францію прийняли Хартії про надання державних послуг.

У Великій Британії якість публічних послуг та порядок їх надання визначає низка нормативних документів, які приймаються на різних рівнях, базовим серед яких є Хартія громадянина, прийнята у 1991 р. Її основна ідея полягає у встановленні стандартів якості публічних послуг, а також у

встановленні фактичного рівня відповідності функціонування державних установ цим стандартами. Крім того, передбачається постійне покращення самих стандартів завдяки тиску, який здійснюють користувачі послуг на їх постачальників. Можливість здійснення такого тиску ґрунтується в цьому документі забезпеченням відкритості діяльності публічної адміністрації, передусім наданням громадянам інформації як про встановлені стандарти, так і фактичну якість послуг.

Хартія громадян визначила ключові принципи діяльності державних установ і організацій, що надають послуги населенню, а також зобов'язання Уряду в цій сфері. До таких принципів належить встановлення чітких стандартів надання послуг; консультації громадян про отримання послуг; створення відповідних незалежних інспекцій для перевірки дотримання адміністративними органами стандартів надання послуг; мотивація адміністративних органів дотримуватися стандартів надання послуг; недопущення дискримінації: доступність послуг; інформація про послуги повинна надаватися мовами національних меншин там, де існує в цьому необхідність; забезпечення належного відшкодування, коли послуга надана невідповідної якості; створення механізму задоволення скарг через систему місцевих судів. У Хартії громадянина передбачено оприлюднення фактичних показників роботи органів із надання публічних послуг порівняно із затвердженими стандартами результативності надання кожного виду адміністративних послуг [42]. Хартія громадянина дала старт прийняттю 41 Національної хартії, що стосувалися основних сфер надання державних послуг (наприклад, Хартія платника податків, Судова хартія тощо). На основі зазначених хартій приймалися на локальному рівні акти органів місцевого самоврядування, що деталізували їх положення відповідно до місцевих умов та особливостей.

У Франції важливими нормативними документами, що регулюють відносини у сфері надання адміністративних послуг, є: Хартія про державні

послуги, Хартія «Маріанна», Циркуляр про підготовку та реалізацію реформи державних і громадських послуг від 26 липня 1995 р., Циркуляр про зразковий характер держави в умовах сталого розвитку при наданні державних послуг і роботі державних інститутів від 3 грудня 2008 р. та інші. У 1992 р. Радою міністрів Франції прийнята Хартія про надання державних послуг, в якій були представлені основні принципи надання державних послуг: прозорість і відповідальність; простота і доступність; залучення населення і пристосування до потреб громадян; довіра і надійність [43].

Деталізація правового регулювання надання адміністративних послуг здійснюється в актах Уряду та актах органів місцевого самоврядування з урахуванням особливостей кожного регіону. Зважаючи на адміністративний устрій Франції, територіальні органи міністерств та центральних органів влади перебувають у підпорядкуванні перфектів, відповідно багато питань у сфері надання адміністративних послуг вирішуються на рівні локальних актів.

У Бельгії відсутній єдиний кодифікований нормативно-правовий акт, який би здійснював регулювання процесу прийняття рішень органами публічної адміністрації. Більшість із цих правил містяться в окремих нормативно-правових актах та в рішеннях судів, що стосуються діяльності публічної влади. Основні вимоги до рішень органів публічної адміністрації встановлені Актом про рішення публічної адміністрації від 27 липня 1991 р., де закріплена вимога щодо обов'язкового обґрунтування прийнятих рішень, що має неабияке значення для захисту прав приватних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації, в тому числі що стосується сфери надання адміністративних послуг. Відносини між органами державної влади та громадянами в Бельгії регулюються Хартією споживачів державних послуг (1992 р.). Це програма, націлена на врегулювання відносин між державними органами і установами з одного боку, та населенням (замовниками і споживачами послуг) з іншого [44].

У Португалії з 1993 р. діє «Хартія якості державних послуг», дія якою розповсюджувалась на всі послуги центрального уряду і муніципальних органів влади. Цей документ задекларував принципи підзвітності уповноважених до надання послуг осіб, прозорості процедур їх надання, доступу громадян до участі в конкурсах та ін.

У країнах Північної Америки поняття «публічні послуги» є недостатньо систематизованим і вживається для означення широкого спектру взаємодії влади з населенням.

У США модель діяльності федеральних державних органів за функціональними ознаками сконцентрована на сферах:

- послуги для громадян (охоплюють 19 напрямів діяльності: оборона, національна безпека, внутрішня безпека, освіта, енергетика, транспорт, охорона здоров'я, соціальні послуги, наука та інновації, економічний розвиток та ін., кожен з яких ділиться ще й на певні субнапрями);
- способи надання послуг;
- підтримка процесу надання послуг;
- управління державними ресурсами.

У ФРН в сфері відносин «держава-громадянин» діє Закон про адміністративну процедуру (1977 р.), що регулює адміністративну процедуру, тобто зовнішню діяльність органів влади, спрямовану на перевірку передумов, підготовку і прийняття адміністративного акта або укладення публічно-правового договору [43]. Відповідно до цього Закону адміністративним актом визнається кожне розпорядження, рішення або інший суверенний захід, який приймає орган влади для врегулювання окремого випадку у сфері публічного права і який має безпосередню, спрямовану назовні правову дію [43]. Частково правове регулювання у сфері надання адміністративних послуг здійснюється Положенням про адміністративні договори ФРН, Положенням про адміністративні суди ФРН та великою кількістю актів Уряду й органів місцевого самоврядування, що мають підзаконний характер. У Німеччині (на

відміну від України) основну увагу приділено правовому врегулюванню процедури відносин між органами публічної адміністрації та громадянами, тобто зовнішній діяльності зазначених органів. З огляду на це правові норми, закріплені в Законі про адміністративну процедуру ФРН, поширюють свою дію на процедуру надання адміністративних послуг органами державної влади та місцевого самоврядування.

У Швеції нормативно-правове регулювання сфери надання адміністративних послуг здійснюється Законом про державне управління (1986 р.). Нова редакція Закону у 2014 р. має назву «Закон про адміністративну процедуру» [43].

У Польщі діє Адміністративно-процедурний кодекс Республіки Польща [43], відповідно до нього потреби населення в послугах задовольняються або шляхом надання відповідних послуг самими органами влади, або укладанням угод про їх надання приватними підрядниками. Надання адміністративних послуг також регулюється такими законами: «Про правила реформування державного управління» (1998 р.), «Про місцеве самоврядування Республіки Польща» (2001 р.), «Про повітові управи Республіки Польща» (2001 р.), «Про державні закупівлі» (2007 р.) та ін. Плата за надання адміністративних послуг Закон Республіки Польща «Про скарбовий збір» від 16 листопада 2006 р., яким регулюється через перелік послуг та встановлення розміру плати за кожний окремий вид послуг, що надаються адміністративними органами [44].

В Іспанії прийнято Закон «Про нагляд за дотриманням якості послуг органів державної влади» (1992 р.), у Португалії – Хартія дотримання якості при наданні державних послуг (1993 р.), в Австрійській Республіці діє Загальний закон про адміністративну процедуру, в Нідерландах – Акт загального адміністративного права. Перелічені нормативно-правові акти закріплюють сервісний аспект діяльності органів державної влади у відносинах із громадянами, встановлюють основні принципи діяльності адміністративних органів, дотримання яких спрямоване на забезпечення прав та законних

інтересів громадян та постійне стимулювання до підвищення якості, доступності та ефективності надання послуг громадянам з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

В Латвії, Чехії, Угорщині діють закони «Про місцеві органи влади», відповідно до положень яких органи місцевого самоврядування мають право самостійно вирішувати питання і потреби місцевого значення, в т. ч. шляхом організації і фінансування процесів і процедур надання муніципальних послуг. Закон Латвії «Про місцеві органи влади» передбачає надання якісних муніципальних послуг населенню. Законодавство більшості країн ЄС розмежовує муніципальні послуги за критеріями: обов'язкові – не обов'язкові. Органи самоврядування наділені правом вирішувати питання щодо надання і фінансування послуг, які не передбачені законом.

Досвід правового регулювання надання адміністративних послуг у країнах ЄС свідчить, що зазвичай регулювання надання адміністративних послуг здійснюється в рамках кодексів або законів, що поширюють свою дію на весь спектр адміністративно-процедурних відносин, у тому числі на сферу адміністративних послуг.

Особливого значення для правового регулювання надання адміністративних послуг у більшості країн ЄС набуває законодавство, прийняте на локальному рівні. Кожний орган місцевого самоврядування забезпечує надання адміністративних послуг з урахуванням місцевих особливостей, що спрямоване на найоптимальніше задоволення потреб мешканців окремого муніципалітету.

2.2. Надання адміністративних послуг в зарубіжних країнах: організаційні форми та особливості

Упродовж останніх десятиліть багато країн світу здійснюють поетапне формування такої системи державного управління, яка б стала близькою до

потреб суспільства, тому вивчення передового зарубіжного досвіду у сфері надання адміністративних послуг є необхідним для його подальшої адаптації при побудові відповідної дієвої моделі в Україні. Різноманітність світового досвіду потребує детального дослідження з метою виокремлення та врахування позитивних особливостей форм надання адміністративних послуг у різних країнах.

Досвід Канади. Канада, як федеративна країна, має три чітко відокремлені рівні влади: федеральний, провінційний, муніципальний.

Найбільша кількість послуг надається на провінційному рівні, який можна порівняти з рівнем області в Україні. Канадські провінції визначають повноваження для муніципалітетів.

Процедура надання адміністративних послуг населенню Канади постійно вдосконалюється шляхом реалізації новацій та інших ініціатив. Починаючи з 1995 р. на всіх адміністративних рівнях було розпочато реформування способів надання урядових послуг та запроваджено «Модель надання послуг», відповідно до якої послуги мають орієнтуватися на споживача.

Організація процедури надання послуги повинна базуватись на пріоритеті громадян, а не адміністративного органу. Послуга, орієнтована на споживача, має враховувати всі побажання громадян щодо кожної стадії надання послуги; таким чином потреби громадян перетворюються на організаційний принцип, навколо якого визначається публічний інтерес та планується модель надання послуги [44].

У Канаді не використовується термін «адміністративні послуги», тут існує поняття «публічні послуги» (або «урядові послуги»). Їх поділяють на «внутрішні» – уряд для уряду та «зовнішні» – для громадян, бізнесу [45].

Особливістю та пріоритетом державної політики Канади є створенню «інтегрованих офісів», тобто єдиних офісів, де громадяни можуть отримати широке коло публічних послуг. Тобто різні рівні влади намагаються об'єднувати свої зусилля при наданні послуг, в тому числі створюючи спільні офіси. Створення за принципом єдиного вікна «універсамів послуг» дає можливість

надавали більше 90-ти 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. У 1997 р. Канадським центром розвитку менеджменту з метою прискорення модернізації надання та покращання доступу до послуг публічного сектора в Канаді була заснована Служба з надання послуг з метою покращення якості надання публічних послуг. Відомий канадський досвід зі створення «інтегрованих офісів», які є місцем, де надаються послуги усіх трьох рівнів влади, тобто міста (наприклад, Оттави), провінції (наприклад, Онтаріо), федерації (Канади). Перелік надаваних послуг в інтегрованому офісі формувався за результатами домовленості між цими трьома юрисдикціями.

Спеціально створеною організацією для централізованого надання послуг федерального рівня є «Сервіс Канада», який загалом має понад 630 центрів обслуговування. Понад 95% канадців мають доступ до відділення «Сервіс Канада» в радіусі 50 км від місця проживання. «Сервіс Канада» має єдиний контактний номер телефону та веб-сторінку. Офіси «Сервіс Канада» можуть надавати не лише свої послуги, а й ті, що загалом належать до інших юрисдикцій. В «Сервіс Канада» функціонує офіс оцінки задоволеності клієнтів, який працює цілодобово. Скарги та інші звернення перевіряються дуже оперативно. За загальним правилом, працівники даного офісу намагаються вже протягом 24 годин передзвонити особі та надати відповідь щодо її запиту.

Особлива увага Канади приділяється п'яти формам звернення за послугами: телефон; «фізичні офіси» (особисте відвідування); кіоски (автономні центри інтерактивного обслуговування); Інтернет; мобільний зв'язок. Практикується впровадження мобільних (виїзних) офісів.

Загальними напрямками політики Канади у сфері послуг є:

– інтеграція баз даних (при цьому доступ до персональних даних клієнтів є захищеним законом і детально регламентується);

- інтеграція каналів доступу за послугами (один веб-сайт; один довідковий / контактний номер телефону; спільний офіс з надання послуг);
- спрощення процедур (зменшення розмаїття у формах заяв тощо);
- проактивна роль адміністрації (тобто якщо особа, отримуючи одну послугу, має право на інші послуги, то орган влади інформує її про ці права або ж сам виконує активні дії для надання наступних послуг).

Більшість послуг в Канаді – платні. Критерієм визначення розміру плати за надання послуги є її собівартість. Закон передбачає обов'язкове проведення публічних консультацій у разі підвищення ціни на ту чи іншу послугу, що також включає порівняння цін (плати) на аналогічні послуги (в тому числі з вартістю аналогічних послуг в інших країнах). В Канаді є цікаве правило: якщо особа взагалі не отримала послугу, або не отримала її своєчасно, то їй повертаються сплачені кошти.

Існує тенденція від вертикального визначення стандартів послуг (тобто зверху для нижніх інстанцій) до горизонтального (кожен надавач послуг самостійно визначає для себе стандарти). Міністерства виробляють Хартії послуг для своєї діяльності, тобто власні стандарти послуги. Провінційна влада (зокрема, в Онтаріо) значно швидше впроваджує новації і пропонує послуги більш високої якості, ніж на федеральному рівні. Це підтверджує позицію про те, що чим ближче надавач послуги до споживача, тим швидше і якісніше він надає послуги.

Досвід ФРН. У Німеччині реформування сфери відносин між органами державної влади та громадянами проходило під час здійснення адміністративної реформи. Основними цілями реформування було забезпечення належного рівня якості послуг, що надаються органами державної влади, удосконалення механізмів надання адміністративних послуг, впровадження досягнень інформаційних технологій у діяльність органів державної влади.

В Німеччині створена найбільш повна класифікація спектру публічних послуг. Послуги федерального уряду (400 видів) за змістом класифіковані на 8-м типів, а 73% від загальної кількості послуг належать тільки до 3-х із них, а саме:

збору, обробці та наданні загальної і спеціалізованої інформації, опрацюванні заяв і звернень до державних органів, а також наданню допомоги в отриманні різних форм фінансової допомоги, участі в конкурсах на отримання грантів тощо.

У Німеччині ідея створення офісів для громадян («універсамів послуг») виникла у 1990-х рр., коли органи влади були перетворені на заклади з надання послуг. З метою отримання громадянином без ускладнень, швидко і, за можливості, в рамках одного візиту адміністративної послуги, в багатьох європейських країнах була розроблена модель єдиного офісу для громадян. Офіси для громадян у Німеччині набагато повільніше створювалися у великих містах, аніж у малих. Ініціативи зі створення таких офісів у Німеччині були віднесені на розсуд муніципалітетів, оскільки ні спеціального законодавства, ні урядових (федеральних чи земельних) програм щодо цього не було. Отже, більшість міст запроваджували такі установи на власний розсуд, і тому практика має багато особливостей [41]. Мережа таких універсамів є досить розвиненою. Універсами послуг, що створені органами місцевого самоврядування, надають велику кількість послуг, які є найбільш затребуваними на певній території та відображають місцеві особливості.

«Універсами послуг» в Німеччині є іміджевою візитною карткою адміністрації – в них відбувається до 80 % контактів адміністрації з приватними особами. Створення таких універсамів триває в середньому один-два роки. Важливими кроками у цьому процесі є: добір та перебудова приміщень; визначення завдань універсаму послуг; підбір персоналу на добровільних засадах через подання заяв; визначення годин прийому; налагодження найсучаснішої системи інформаційних технологій та комунікативного обладнання. Кожен «універсам послуг» ухвалює рішення про спектр послуг, які ним будуть надаватися. У Німеччині такий перелік включає послуги, які є часто затребуваними та надання яких не вимагає тривалого опрацювання. Варто постійно переглядати прийнятий перелік, із тим щоб інтегрувати в «універсам послуг» функції інших структур (наприклад, консультаційні пункти для

пенсіонерів тощо). 80% послуг універсамів складають видача посвідчень особи та паспортів, реєстрація про прибуття (вибуття), перереєстрація, надання податкових карток. У середніх і невеликих містах (від 25 000 жителів), у яких немає служби реєстрації транспортних засобів, універсами часто надають також і послуги, віднесені до компетенції цієї служби. Передача в офіс для громадян цієї служби здійснюється на основі адміністративної угоди. Решта послуг (20%), що надаються в універсамах: загальні довідки та надання консультацій; видача формулярів заявок інших відомств; засвідчення документів; бюро знахідок, продаж квитків та мішків для сміття; інформація для туристів та гостей; надання інформаційних матеріалів інших установ, продаж карт міст, книжок, рекламної продукції тощо.

Слід зазначити, що в «універсамах послуг» Німеччини не надаються соціальні послуги, дозволи на будівництво та послуги реєстрації актів цивільного стану, що пояснюється особливостями законодавства (за соціальні питання відповідає держава) та акцентом на «швидкі» послуги. Специфікою Німеччини є те, що для соціальних послуг та послуг у сфері будівництва існують спеціальні аналогічні за методами роботи установи [22].

Узагальнення досвіду створення та функціонування універсамів послуг, дозволяє виокремити їх спільні риси, серед яких: постійне підвищення якості надаваних послуг; концентрація більшості затребуваних послуг в одному місці; вибір місця розташування універсамів послуг на основі доступності та зручності для відвідувачів; формування графіка роботи центрів, який був би зручним для відвідувачів; створення зручних умов для громадян, які перебувають в універсамі послуг; забезпечення спеціальних умов для осіб із обмеженими фізичними можливостями; формування електронних систем управління чергою або можливості записатися на прийом на визначений час он-лайн; повноцінне забезпечення споживачів послуг необхідною інформацією про послуги, бланками заяв тощо.

Сучасний стан універсамів послуг у європейських країнах характеризується

розвитком внутрішнього ринку надання адміністративних послуг у межах усього ЄС незалежно від країни громадянства заявника та вдосконаленням існуючих сервісних центрів для громадян з метою створення «точок одного контакту» чи «одного магазину послуг», тобто коли в одному центрі зібрана більшість послуг, що надаються адміністративними органами. Кожен муніципалітет формує власний сервіс для громадян відповідно до потреб територіальної громади. Сервісні центри для громадян функціонують в різних організаційних формах з урахуванням запропонованих послуг. В ЄС відбувається удосконалення існуючих способів організації універсамів послуг, створюються нові сервіси для громадян. У більшості держав ЄС запроваджується сервіс «Точки одного контакту» (англ. – «Point of single contact») [46], обов'язок щодо створення якого передбачений Директивою № 2006/123/ЄС Європейського Парламенту та Ради про послуги на внутрішньому ринку від 12 грудня 2006 р. За допомогою зазначеного сервісу можна дізнатися про правила і формальності при отриманні послуг, що надаються адміністрацією, здійснити більшість адміністративних процедур он-лайн, подавши необхідні заяви та супровідні документи в електронному вигляді. Таким чином, не тільки в межах однієї країни ЄС, а в межах усього Співтовариства функціонують сервіси надання публічних послуг для спрощення ведення бізнесу. Створення центрів (офісів), які здійснюють надання публічних послуг, у країнах ЄС практикується давно і показало свою ефективність.

Досвід Франції. Тут створені спеціальні Центри державних служб, у яких зосереджені послуги, що належать до компетенції різних установ: органів місцевого самоврядування та приватних організацій, що працюють за державним замовленням, державних агентств, соціальних органів [47]. Розвиток французької системи надання публічних послуг та покращення взаємовідносин з їх споживачами проходив протягом тривалого часу, зокрема він включає такі етапи: 1980-ті рр. – створення «кружків з якості»; з 1989 р. – розроблення циркуляра про відновлення надання державних послуг, що включає діяльність у сфері «політики організації прийому громадян і надання послуг споживачам»; з 1992 р. –

реалізація Хартії про державні послуги; 1994 р. проходив під гаслом «покращення якості прийому громадян»; з 1995 р. – розроблення циркуляра про державну реформу у сфері вдосконалення аналізу потреб і очікувань громадян; з 2000 р. – видання Міжміністерським комітетом з питань реформи держави директив щодо якості послуг.

Під час експериментів з оцінювання якості надання публічних послуг у Франції були виявлені фактори, що сприяють запровадженню нових підходів до питань якості, а також виявлені перешкоди на шляху запровадження нових підходів з підвищення якості послуг (слабкий зв'язок з вищими рівнями ієрархії органів влади; відсутність спеціальних управлінських навичок і знань у сфері підвищення якості послуг; недостатня увага до проблем споживачів і оцінювання досягнутих результатів). Вирішення існуючих проблем передбачало відповідно до Хартії «Маріанна» послідовне продовження розпочатої діяльності з обов'язковим використанням досягнутих результатів. У Франції на цей час діє 1 650 служб, які користуються послугами Хартії, і відкрито 800 сервісів для прийому та обслуговування громадян.

Протягом 2003 – 2004 рр. у Франції було створено Комісію з питань якості державних послуг, як незалежного органу, до складу якого входять високопоставлені службовці, які мають взаємодоповнюючі точки зору. До їх компетенції входить внесення пропозицій щодо формування політики уряду з питань якості [48].

Як зазначається в науковій літературі, «якість адміністративних послуг в Європейському Союзі досягається завдяки чітко розробленим стандартам певних функціональних груп послуг, які спрямовані на такі сфери: послуги для громадян та послуги для бізнесу. Рівень розробки цього стандарту включає також поняття електронної зрілості послуг, що наближає їх до конкретних груп споживачів» [49].

Досвід Великої Британії. З метою оцінки практичних результатів роботи державних органів, установ і організацій, які надають адміністративні послуги громадянам, у Великій Британії запроваджено так звані таблиці дотримання

стандартів якості їх послуг. Крім цього, важливим засобом регулювання якості адміністративних послуг, підвищення кваліфікації й заохочення державних службовців, поширення кращого досвіду, підвищення відповідальності органів влади за дотримання стандартів якості й задоволення адміністративних потреб громадян є загальнонаціональна премія «Знак Хартії», затверджена британським урядом у 1992 р. У Великій Британії такий конкурс виконує суттєві регулюючі й стимулюючі функції у сфері підвищення якості адміністративного управління й наближення його до запитів та інтересів громадян. При британському уряді створено спеціальну робочу групу для розробки заходів щодо впровадження в системі адміністративного управління сучасних технологій вивчення адміністративного попиту різних соціальних груп й підвищення якості адміністративних послуг.

Щодо застосування інформаційних технологій у сфері надання адміністративних послуг – у Великій Британії діє об'єднаний ресурс адміністративних органів, за допомогою якого можна отримати он-лайн послуги, згруповані для зручності користування у такі групи: отримання пільг; реєстрація народжень, смертей, шлюбів; послуги у сфері бізнесу та підприємців; послуги щодо отримання громадянства або права на постійне проживання у Великій Британії; послуги у сфері політичних прав; послуги у сфері судів та поліції; окрема група послуг для людей з обмеженими фізичними можливостями; послуги у сфері права власності; послуги у сфері імміграції; окрема група стосується трудових прав громадян [51].

У разі використання зазначеного сервісу можна отримати велику кількість послуг, не виходячи з дому. Наприклад, для того щоб зареєструватися як самозайнята фізична особа, достатньо заповнити он-лайн форму з усіма необхідними даними (ідентифікація громадянина відбувається за допомогою персонального коду) і відправити її для реєстрації. Надана громадянином інформація вноситься до відповідного державного реєстру в короткі строки, про що особу пізніше повідомляють та надсилають поштою документи, що

підтверджують реєстрацію самозайнятої особи. Також у Великій Британії діє розгалужена мережа «універсамів послуг», що отримали назву «One Stop Services», або «One Stop Shop», у яких можна отримати значну кількість послуг.

Досвід Польщі. Формування єдиної централізованої системи надання публічних послуг населенню здійснювалося під час адміністративно-територіальної реформи(у 2000-х рр.), відповідно до якої організацію надання публічних послуг було покладено на органи територіального самоврядування.

Територіальне самоврядування – важлива частина публічної адміністрації в Республіці Польща. Основне завдання органів територіального самоврядування – організація надання публічних послуг для мешканців. 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 [50].

У Варшаві існує централізована система Відділів обслуговування мешканців в усіх районах міста задля забезпечення мешканцям належної якості послуг та прискорення адміністративних процедур. У таких місцях 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: якщо раніше споживачам потрібно було відвідати декілька кабінетів у приміщенні установи, то зі створенням Відділів обслуговування мешканців адміністративні процедури було значно спрощено. Окрім реалізації своїх основних завдань, такі установи 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. До адміністративних послуг у Польщі відносять

видачу всіх видів документів за запитом особи, які є адміністративними рішеннями, внесення даних у реєстри (бази даних), видання ліцензій та рішень відповідно до порядку, встановленого в Кодексі про адміністративні провадження.

Для Польщі характерні ефективні заходи щодо залучення громадян з метою підвищення якості надання послуг адміністративними органами. Так, Міністерством адміністрації та цифрації Республіки Польща здійснюється комплекс заходів щодо виявлення та врахування громадської думки. Моніторинг діяльності публічної адміністрації у Польщі заснований на таких основних принципах, як сумлінність, універсальність, прозорість, чуйність, координація, передбачуваність і врахування загального інтересу [44].

Як і в багатьох країнах ЄС, у Польщі важливе значення має впровадження інформаційних технологій для підвищення якості адміністративних послуг. Як зазначається в науковій літературі, важливим напрямом діяльності в розвитку електронних адміністративних послуг є Електронна платформа послуг публічної адміністрації. Це адміністративний портал, створений для того, щоб дозволити споживачам використовувати електронні послуги, що надаються органами публічної адміністрації.

Досвід Нідерландів. Це одна з перших країн Європи, де 1994 р. розпочали запроваджувати надання електронних адміністративних послуг. Урядом Королівства Нідерланди було затверджено «Національну програму дій щодо електронного врядування: від метафор до дій», положення якої набули подальшого розвитку через затвердження Міністерством внутрішніх справ Королівства Нідерланди програми «Електронний уряд: програма дій» у 1998 р., що передбачала більш активну роль уряду у підвищенні використання інформаційно-комунікаційних технологій у державному управлінні. У 1996 р. в Нідерландах розпочалось запровадження універсамів послуг з метою надання громадськості послуг із використанням ідентифікаційних (чіпових) карток для надання адміністративних послуг. Позитивні аспекти практики реалізації надання електронних послуг у Нідерландах були пізніше використані у Німеччині, Австрії,

Греції та інших країнах ЄС.

Досвід Скандинавських країн. Підлягає врахуванню у питаннях організації та надання муніципалітетами адміністративних послуг, застосування інформаційних технологій у сфері надання адміністративних послуг, функціонування веб-порталів надання послуг. Так, у Швеції в лютому 2013 р. було розпочато роботу веб-сайту з електронного урядування. Нещодавно був відкритий спеціальний портал надання електронних адміністративних послуг для бізнесу, основною метою якого є спрощення процедур для відкриття бізнесу.

У Норвегії функціонує сервіс надання адміністративних послуг населенню «Norge.no», за допомогою якого можна отримати велику кількість послуг, згрупованих відповідно до життєвих ситуацій: народження дитини й оформлення батьківства, смерть і успадкування, одруження, оформлення розлучення, зміна місця проживання тощо. Відповідні електронні сервіси надання адміністративних послуг має кожен муніципалітет Норвегії, який можна знайти за допомогою спеціального ресурсу [52]. Це відповідає головним цілям уряду Норвегії, зокрема: «сфера державного управління повинна бути доступною он-лайн настільки, наскільки це можливо; веб-сервіси повинні стати загальним правилом і засобом комунікації держави, громадян і бізнесу; максимальне вдосконалення сервісів; «оцифрування» сфери державного управління повинно сприяти вивільненню ресурсів, необхідних для інших сфер» [53].

Надання адміністративних послуг у різних країнах світу характеризується поліваріантністю форм і способів їх надання. Вони можуть надаватися адміністративними органами безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг, а також через електронні сервіси.

Забезпечення надання адміністративних послуг в електронній формі здійснюється за допомогою належного правового регулювання, створення відповідної інфраструктури для надання електронних послуг, закріплення еквівалентності письмової форми на паперових носіях та електронної форми надання адміністративних послуг, спеціального навчання державних службовців

тощо. У європейських країнах електронна форма надання адміністративних послуг використовується на рівні з письмовою формою на паперовому носії. Законодавством країн ЄС передбачена еквівалентність надання адміністративних послуг в електронній та письмовій формі на паперових носіях. Причому рівність електронної та письмової форми на паперових носіях передбачена на рівні законів чи кодексів. Наприклад, відповідно до ст. 27 Закону про адміністративну процедуру Республіки Естонія «у разі доставки документа електронним способом, він направляється на адресу електронної пошти, що зазначена заявником у заяві. До документа має бути доданий електронний цифровий підпис» [54].

У державах ЄС надання електронних адміністративних послуг здійснюється через єдині он-лайн сервіси, на яких зібрана велика кількість популярних послуг як для громадян, так і для бізнесу, що сприяє підвищенню зручності пошуку необхідної послуги та уніфікації вимог для отримання подібних послуг, незалежно від органу державної влади, що їх надає.

Україна взяла курс на побудову вдосконаленої системи адміністративних послуг. Оскільки процес становлення цієї системи в нашій державі й досі триває, беззаперечно корисним для нас є використання зарубіжного досвіду надання адміністративних послуг органами публічної влади, вивчення якого дозволить виробити інноваційні шляхи удосконалення національної системи надання адміністративних послуг.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

3.1. Сучасний стан та напрями розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні

Українська сучасна система надання владою адміністративних послуг населенню наразі перебуває на стадії реформування і потребує подальшої оптимізації у цій сфері відповідно до стандартів розвинутих демократичних країн світу та міжнародних зобов'язань України на шляху до євроінтеграції.

В умовах децентралізації делегування повноважень органам місцевого самоврядування, територіальним громадам актуальною є проблема побудови досконалої системи надання адміністративних послуг громадянам, яка б працювала максимально оперативно та якісно.

Нині в Україні робляться значні зусилля для перебудови механізмів державного управління у формат «сервісної держави». Реформа децентралізації та пов'язані з нею перетворення вітчизняної системи надання адміністративних послуг спрямовані на досягнення якісного, швидкого, зручного обслуговування громадян з мінімальними затратами для них, усунення відповідних корупційних ризиків, налагодження зворотного зв'язку від споживачів послуг та врахування їх думок і пропозицій з метою покращення сервісних механізмів [55].

З іншого боку, надання адміністративних послуг характеризується низкою проблем. Так, з погляду нормативно-правового забезпечення головним недоліком є відсутність Адміністративно-процедурного кодексу, що має регламентувати загальні процедури діяльності органів влади, зокрема, у аспекті послуг, починаючи від правил реєстрації звернення за послугою, і закінчуючи процедурою оскарження рішень владних установ. Тому першочерговим є

прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, що має стати основоположним законодавчим актом для сервісної діяльності органів публічної влади, встановити загальні стандарти обслуговування громадян. Відповідно до цих загальних правових рамок, у спеціальних законах мають регламентуватися процедури надання окремих адміністративних послуг, вимоги до діяльності посадових осіб при їх наданні, гарантії фізичних та юридичних осіб тощо [56].

Протягом останніх років інститут адміністративних послуг в Україні зазнав суттєвого розвитку. З 2006 р., коли Кабінетом Міністрів України було затверджено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, це питання стало одним із пріоритетних у державній політиці. Як було зазначено вище, діяльність органів влади у цьому напрямі активізувалася з 2009 року, коли почали регулярно прийматися урядові акти з проблематики адміністративних послуг, і зрештою у вересні 2012 р. було ухвалено Закон України «Про адміністративні послуги».

Складовими етапів розвитку доктрини адміністративних послуг в Україні вітчизняні науковці у сфері державного управління називають:

- наукове обґрунтування принципів, видів, форм і методів надання послуг органами публічної влади;
- прийняття Закону України «Про адміністративні послуги»;
- вирішення низки завдань, що пов'язані з «подрібненням» адміністративних послуг, тобто штучним поділом однієї адміністративної послуги на декілька окремих «платних послуг»; адмініструванням коштів, отриманих за такі послуги, спрямуванням всіх коштів за адміністративні послуги до державного або місцевого бюджетів; створенням ЦНАП на міському та районному рівнях, заборонаю надання адміністративних послуг через підприємства;
- підвищенням якості надання адміністративних послуг;

– делегуванням повноважень щодо надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування та розбудовою ЦНАП як інтегрованих офісів, багатоетапною передачею послуг до ЦНАП [57].

Сучасний стан надання адміністративних послуг характеризується багатьма недоліками об'єктивного та суб'єктивного характеру. Окремі проблеми зумовлені недосконалим законодавством, яке не завжди враховує потреби та інтереси приватних осіб при регулюванні їх відносин з адміністративними органами (наявність необґрунтованих видів адміністративних послуг; проблеми доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг; «подрібнення» адміністративних послуг на окремі платні послуги тощо).

Зокрема, у Законі України «Про адміністративні послуги» збереглися деякі проблемні моменти та ризики, зокрема:

– обмеження кола суб'єктів надання адміністративних послуг. Замість урегулювання, на яких засадах це можуть робити підприємства та установи, останні було вилучено з переліку суб'єктів надання адміністративних послуг. Цим закладено проблему впорядкування наявної номенклатури таких послуг, а також зафіксовано можливість надання адміністративних послуг лише через публічних службовців. Такий підхід не відповідає тенденціям розвинених країн і може призвести до надмірної бюрократизації та загального здороження для платників податків вартості окремих адміністративних послуг;

– не зовсім реалістичною видається норма про встановлення законом переліку адміністративних послуг, адже останній може включати сотні позицій, що робить неможливим забезпечення повноти такого регулювання;

– замість критерію «собівартості (фактичних витрат) надання адміністративної послуги» як максимального розміру плати за послугу (адміністративного збору) закладено незрозумілий критерій «соціального та економічного значення», тобто верхньої межі для встановлення плати за адміністративні послуги немає.

Крім цього, на даний момент не прийняті нормативно-правові акти, що пропонувалися в науковій літературі та Концепції адміністративної реформи в Україні: Адміністративно-процедурний кодекс, Кодекс адміністративної відповідальності, Кодекс поведінки і дисциплінарної відповідальності державних службовців [58, с. 71]. Без прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, а також законодавства про плату за адміністративні послуги (адміністративний збір) сфера правового регулювання адміністративних послуг зберігатиме багато прогалин. Саме цей законодавчий акт має затвердити й загальну процедуру надання адміністративних послуг через урегулювання порядку вирішення справ за заявами фізичних та юридичних осіб. При цьому щодо питання законодавчого врегулювання процедури надання адміністративних послуг у цій частині слід імплементувати стандарти Ради Європи й досвід європейських країн щодо порядку прийняття адміністративних актів.

Основні засади, стратегії та напрями руху щодо формування внутрішньої та зовнішньої політики визначені Законом України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. № 2411-VI, Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р., що ратифікована Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII, Указом Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» від 12 січня 2015 р. № 5/2015 та ін. Проте достатньої уваги реформуванню сфери адміністративних послуг у зазначених програмних документах не приділено.

Важливими питаннями щодо розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні є чотири напрями:

1. Дерегуляція та адміністративне спрощення – передбачає загальне скорочення кількості адміністративних послуг і спрощення процедур надання конкретних послуг. Подекуди все ще має місце тенденція до збільшення

кількості адміністративних послуг, за які з громадян і підприємців стягується плата до бюджетів окремих органів влади. Ці послуги найчастіше неконкурентні, і громадяни не мають вибору отримати цю послугу в органі влади чи в іншого юридичного суб'єкта. Тому така практика є додатковим фінансовим навантаженням на громадян країни.

Згідно ч. 7 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» перелік адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг, має включати адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України. Насамперед необхідним є припинення практики «подрібнення» адміністративних послуг на кілька окремих платних послуг, а у подальшому їх скорочення. Щодо прийняття окремого Закону «Про перелік адміністративних послуг», то остання версія, підготовлена Мінекономрозвитку, як уже зазначалося, містить понад 1 500 адміністративних послуг. Частково цей список такий великий за рахунок «вторинних» послуг – виготовлення дублікатів, надання копій, анулювання ліцензій/дозволів за заявою особи. Для ефективної децентралізації конкретних груп адміністративних послуг необхідним є спрощення деяких процедур. Зокрема функцію реєстрації місця проживання, видання паспортів (внутрішнього / у перспективі – посвідчення особи – та паспорта для виїзду за кордон) має бути передано органам місцевого самоврядування (виконавчим органами рад громад) у порядку виконання делегованих повноважень. Централізованому обліку має підлягати лише видання та відповідне виготовлення паспортів. Тобто замовлення такого паспорта має здійснюватися громадянином через виконавчий орган місцевого самоврядування, який надсилає відповідний запит до ЦОВВ чи його підприємства – виробника паспорта.

2. Упорядкування оплати адміністративних послуг – стосується впорядкування ситуації з оплатою адміністративних послуг. Основними проблемами споживачів адміністративних послуг у частині їх оплати є часто

необґрунтовані розміри плати, насамперед через «подрібнення» однієї послуги на кілька окремих «платних послуг», а також непрозорість системи оплати таких послуг. Для держави нині проблемою є неконтрольованість збирання та використання коштів за адміністративні послуги. Для органів місцевого самоврядування проблемою є брак ресурсів на забезпечення організації надання адміністративних послуг, включаючи такі елементарні потреби, як папір, картриджі, витрати на поштові відправлення тощо, оскільки абсолютна більшість адміністративних послуг місцевого самоврядування визначені законами як безоплатні для суб'єктів звернення.

Серед основних причин виникнення проблем збирання та використання коштів за адміністративні послуги можна виділити: хаотичність розвитку законодавства з питань оплати адміністративних послуг; формальна безоплатність багатьох адміністративних послуг; бюджетне недофінансування органів влади, фактична вимушеність до заробляння коштів.

Для розв'язання проблем з оплатою адміністративних послуг є доцільними розробка і впровадження Закону «Про адміністративний збір», у якому має бути максимально повно врегульовано порядок оплати та розміри адміністративних зборів. Адміністративний збір можна визначити як різновид обов'язкового платежу, що сплачується суб'єктом звернення за надання йому адміністративної послуги, у зв'язку з отриманням ним спеціальної індивідуальної вигоди – створенням умов для реалізації (набуття) права, зміни чи припинення права, виконання обов'язку. Адміністративний збір має встановлюватися насамперед з метою повного або часткового відшкодування державі та/або громаді витрат на надання адміністративної послуги. У виняткових випадках адміністративний збір може встановлюватися також з метою отримання додаткових публічних доходів. Адміністративний збір мають складати витрати, безпосередньо пов'язані з розглядом і вирішенням справи про надання адміністративної послуги [59].

3. Створення інтегрованих офісів – центрів надання адміністративних послуг то Законом України «Про адміністративні послуги» було запроваджено створення ЦНАП при: Київській міській державній адміністрації; Севастопольській міській державній адміністрації; районній державній адміністрації; районній у місті Києві державній адміністрації; районній у місті Севастополі державній адміністрації; виконавчому органі міської ради міста обласного, республіканського Автономної Республіки Крим значення. Центри надання адміністративних послуг можуть утворюватися при виконавчому органі міської міста районного значення, селищної, сільської ради у разі прийняття відповідною радою такого рішення. У разі утворення центрів надання адміністративних послуг районними державними адміністраціями такі центри можуть забезпечувати надання адміністративних послуг обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на основі їх узгоджених рішень. З метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи центру надання адміністративних послуг та віддалені місця для роботи адміністраторів такого центру (ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги») [60].

Сутність роботи ЦНАП полягає в тому, що, звернувшись до адміністратора центру, суб'єкт звернення (громадянин або підприємець) може отримати вичерпну інформацію або консультацію щодо вимог та порядку надання тієї чи іншої послуги, здати пакет документів, необхідний для отримання послуги, і в подальшому – отримати оформлений результат запитуваної адміністративної послуги або відмову в її наданні.

Концепція роботи ЦНАП передбачає, що адміністратор – посадова особа органу, що утворив ЦНАП, виступає в якості державного «посередника», який унеможливорює прямий контакт заявника із суб'єктом надання адміністративної послуги і, таким чином, виключається корупційна складова, спрощуються доступ та умови отримання послуг органів державної влади, значно скорочуються строки оформлення таких послуг.

У кожному із ЦНАП належним чином оформлені сектори інформування, де розміщені інформаційні стенди, у разі можливості – інформаційні термінали, які містять актуальну, вичерпну інформацію, необхідну для одержання адміністративних послуг, яка є доступною для кожного відвідувача.

Проте фахівці піддають критиці політику реалізації реформ у сфері надання адміністративних послуг, зокрема, щодо передання значної кількості послуг для надання через ЦНАП, зважаючи на те, що для створення і функціонування таких центрів потрібні великі кошти та «знову таки необхідно створювати додатково досить потужний апарат чиновників, які будуть мати виключно функції посередника» [61].

Наразі серед політиків та експертів обговорюється питання переваг двох моделей надання адміністративних послуг – через ЦНАП та акредитованих суб'єктів (зокрема, центри обслуговування громадян). Різниця між цими структурами полягає у тому, що ЦНАП утворюються органами місцевого самоврядування та районними державними адміністраціями, а акредитовані суб'єкти – це юридичні особи публічного права (тобто суб'єкти господарювання), які мають право працювати у сфері держаної реєстрації бізнесу та нерухомості. У практиці роботи ЦНАП проблемами є різне ставлення до ЦНАП у місцевих керівників, тому якість їх діяльності суттєво відрізняється. З іншого боку, цей момент є і позитивом, адже заохочує вплив громади на якість послуг у громаді, пряму залежність стану ЦНАП від керівника громади. Тобто це є прямий проявом політики децентралізації. Особливо слабким місцем є ЦНАП, які утворені райдержадміністраціями. ЦНАП в райдержадміністраціях об'єктивно будуть потрібні до завершення процесу об'єднання територіальних громад. Проте держава мала б стимулювати такі ЦНАП приєднуватися до ЦНАП органів місцевого самоврядування (створення спільних міськрайонних ЦНАП).

Перевагами акредитованих суб'єктів є більша організаційна гнучкість, адже вони менше зв'язані законом у питанні внутрішньої організації діяльності.

Також у них залишається 60% плати за адміністративні послуги, які вони надають, і відповідно є можливості на власний розсуд використовувати ці кошти. Недоліками акредитованих суб'єктів є незначний перелік послуг (лише реєстрація бізнесу та нерухомості), комерційна орієнтація (тобто відсутність мотивації включати до своєї компетенції безоплатні послуги) і відповідно незацікавленість ставати максимально інтегрованими офісами. З практики їх роботи також впливають такі негативні фактори, як «відтягування» публічних ресурсів на створення суб'єкта господарювання, а також практика стягування незаконних платежів (за «невідкладний прийом», «за консультації»; незаконні платежі за послуги). Це суперечить досвіду країн ЄС, що за адміністративну послугу має сплачуватися єдиний адміністративний збір, при терміновому наданні – у збільшеному розмірі.

Слід враховувати, що офіси для надання послуг не мають стати проектами з надмірного використання бюджетних і грантових коштів. Кращі результати показують невеликі ЦНАП у громадах та районах, ніж діяльність акредитованих суб'єктів у центрах при обласних державних адміністраціях. Принциповим недоліком обласних акредитованих суб'єктів є їх територіальна недоступність. Акредитовані суб'єкти мають право на існування, за умови державного контролю за вартістю послуг (єдині ціни у всіх надавачів послуг), і за умови розумного ставлення до інвестицій на їх створення (або ж заборона таких інвестицій) [62].

В Україні функціонує майже 800 ЦНАП, багато з яких відповідають кращим європейським стандартам, але низка проблем їх роботи залишаються досить гострими. Насамперед ЦНАП забезпечують надання послуг шляхом взаємодії їх адміністраторів із суб'єктами надання адміністративних послуг. Перелік послуг, які надаються через центри, суб'єктами надання яких є органи виконавчої влади, визначаються органами (посадовими особами), що ухвалили рішення про утворення центрів, та включає адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України

Отже, вітчизняні ЦНАП реалізують вже застарілу на сьогодні модель «посередник», оскільки послуги надаються органами публічної влади та їх посадовими особами через адміністраторів центрів, що виступають посередниками між громадянами та владними установами. Громадяни здають документи у ЦНАП, щоб адміністратори передали їх далі у відповідні органи, а потім знову приходять до ЦНАП, щоб цей результат отримати (наприклад, забрати паспорт). Це збільшує терміни опрацювання запитів громадян та знижує якість послуг. У цьому зв'язку доцільним є поступовий перехід до моделі «універсаму послуг» («єдиного офісу», «one-stop-shop»), що в зарубіжній практиці виступає сучасною стадією розвитку сервісних центрів для фізичних та юридичних осіб. У такому сервісному центрі перебувають представники багатьох органів публічної влади, які безпосередньо контактують з громадянами, та інтегровано великий спектр послуг, що характерно, насамперед, для муніципалітетів. Фахівці також виділяють низку конкретних проблем роботи ЦНАП. Зокрема, до них належить недостатня інтеграція адміністративних послуг у багатьох ЦНАП відсутні послуги реєстрації актів цивільного стану (шлюбу, народження, смерті тощо), соціального захисту (субсидії, державні допомоги, пенсійні послуги), реєстрації автомобілів та видачі посвідчення водія. Незручності для громадян створює різниця у графіках роботи ЦНАП для різних послуг. Службовці центральних органів виконавчої влади, які надають послуги в офісі ЦНАП, працюють за своїми власними графіками роботи. При цьому існують суттєві обмеження днів та годин прийому відвідувачів. У низці випадків відсутній електронний документообіг між ЦНАП та органами влади. Це суттєво знижує ефективність послуг, оскільки більшість документів заявників передаються фізично зі ЦНАП до відповідних владних установ у паперовому вигляді, що спричиняє зайві часові й фінансові затрати. Часто спостерігаються недостатні умови для осіб з інвалідністю та відвідувачів з дітьми, в тому числі, щодо облаштування вбиралень для осіб з інвалідністю, пеленальних столиків для матерів з

грудними немовлятами, пандусів, дитячих куточків тощо. Наступним недоліком є заповнення заяв переважно самими громадянами, хоча за європейськими стандартами відповідні бланки мають заповнювати виключно службовці ЦНАП, запитуючи необхідну інформацію, а потім показуючи клієнту заповнену заяву на перевірку. У багатьох ЦНАП відзначається відсутність планів підвищення кваліфікації персоналу, що зумовлює ситуативність такого навчання. Особливу увагу доцільно звернути на вкрай обмежений інструментарій для з'ясування думок клієнтів ЦНАП, що у багатьох випадках зводиться виключно до скриньок або журналів для скарг і пропозицій. Анкетування й соціологічні опитування не є поширеною практикою, тим більше у електронному форматі. Крім того, далеко не завжди отриманий зворотний зв'язок враховується у діяльності центрів.

Нині найбільш актуальними заходами для подальшого реформування сфери адміністративних послуг і розвитку ЦНАП можна назвати:

- пріоритетне завершення створення ЦНАП у містах;
- ухвалення законодавства, яке дозволить на перехідному етапі протягом декількох років надавати у ЦНАП адміністративні послуги із залученням «представників» територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади;
- прийняття законів, які б уповноважили адміністраторів ЦНАП самостійно надавати «швидкі» адміністративні послуги;
- забезпечити узгодження дозвільного законодавства із Законом «Про адміністративні послуги»;
- здійснити законодавчу децентралізацію базових адміністративних послуг.

4. Впровадження інформаційних технологій для надання адміністративних послуг – електронізація окремих послуг, веб-порталів, присвячених публічним послугам.

Серед нормативних актів, що регламентують надання адміністративних

послуг в Україні, слід виділити Концепцію Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року, затверджену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 614-р. Метою Програми було визначено створення доступних і зручних умов для реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, підвищення якості надання адміністративних послуг шляхом здійснення заходів зі створення та функціонування системи електронної міжвідомчої взаємодії державних органів, Єдиного державного порталу адміністративних послуг, цілодобової Урядової телефонної довідки про адміністративні послуги. Проте через відсутність чітких проміжних термінів виконання передбачених заходів і закріплення відповідальних виконавців, а також детального розподілу коштів, Концепція виконана тільки частково.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 918-р було затверджено Концепцію розвитку системи електронних послуг в Україні, яка передбачає протягом трьох етапів (2016-2017 рр., 2018-2019 рр., 2020 р.) виконання комплексних заходів за такими напрямками:

1. Оптимізація порядків надання адміністративних послуг передбачає, зокрема скорочення кількості документів, що вимагаються від суб'єкта звернення, за рахунок запровадження міжвідомчої електронної взаємодії, відкриття доступу до державних інформаційних ресурсів; скорочення кількості та спрощення етапів, які передбачені порядком надання адміністративної послуги; запровадження електронних форм взаємодії суб'єктів звернення та суб'єктів надання адміністративних послуг; визначення окремих етапів (процедур), що передбачені порядком надання адміністративної послуги, які можуть бути автоматизовані; скорочення строків виконання окремих етапів, які передбачені порядком надання адміністративної послуги, та загального строку надання адміністративної послуги.

2. Визначення та планування стадій розвитку системи електронних послуг передбачає послідовну реалізацію чотирьох стадій: забезпечення можливості дистанційного доступу суб'єкта звернення до повної, актуальної та достовірної інформації про адміністративну послугу за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем; дистанційного доступу суб'єкта звернення для завантаження, заповнення та друку електронних заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем; подання суб'єктом звернення заяви та інших документів, необхідних для отримання адміністративної послуги в електронній формі, а також здійснення оплати за надання адміністративної послуги в електронній формі (у разі надання платної адміністративної послуги); виконання всіх етапів (процедур), передбачених порядком надання адміністративної послуги в електронній формі, а також персоналізоване планування необхідності отримання адміністративної послуги на підставі даних, відомих про фізичну або юридичну особу.

3. Формування єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, яка забезпечує надання електронних послуг повинно здійснюватися за концептуальною моделлю системи електронних послуг, що використовує сервіс-орієнтований підхід, модульний принцип з метою поєднання та повторного використання її компонентів під час запровадження нових електронних послуг та є достатньо універсальною для застосування як на місцевому, так і на національному рівні.

4. Підвищення готовності фізичних та юридичних осіб до використання електронних послуг передбачено шляхом забезпечення: розвитку відповідних електронних освітніх ресурсів та розроблення індивідуальних модульних навчальних програм різних рівнів складності; створення спеціальних місць для навчання громадян на базі мережі бібліотек, громадських організацій та волонтерських ініціатив; розвитку системи дистанційного навчання, у тому

числі для осіб з обмеженими фізичними можливостями. До популяризації розвитку системи електронних послуг повинні залучатися засоби масової інформації, громадські організації [58].

У напрямі електронізації послуг Міністерство цифрової трансформації України в 2020 р. запустило Єдиний державний вебпортал електронних послуг «Дія». На порталі зараз можна отримати 27 електронних публічних послуг, серед яких: реєстрація фізичної особи-підприємця, зміна виду або припинення підприємницької діяльності; оформлення довідки про несудимість; призначення допомоги при народженні дитини чи щомісячного відшкодування вартості послуг із догляду за дитиною до трьох років; подання позову до суду; реєстрація авто; відновлення та обмін посвідчення водія; оформлення низки ліцензій та дозволів тощо. Також громадяни можуть перевірити наявну інформацію про себе із п'яти зараз підключених державних реєстрів: Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, Єдиний державний реєстр зареєстрованих транспортних засобів та їх власників Міністерства внутрішніх справ, Державний земельний кадастр, Державний реєстр обтяжень рухомого майна. Планується незабаром під'єднати онлайн-послуги з прописки дитини, послуги у сфері будівництва, соціального захисту та реєстрації юридичних осіб. Водночас зазначений портал перебуває лише на початку свого становлення і потребує значного удосконалення у частині розширення переліку електронних послуг, їх систематизації й зручності для користування фізичними та юридичними особами.

Виходячи з Концепції розвитку електронного урядування в Україні, портал «Дія» має стати єдиною точкою доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг. Останні мають бути запроваджені в усіх сферах суспільного життя з акцентом на надання інтегрованих електронних послуг за життєвими та бізнес-ситуаціями. Таким прикладом є запровадження комплексної соціальної послуги «єМалятко». Водночас необхідне

стимулювання використання електронних послуг фізичними та юридичними особами. У підсумку портал «Дія» повинен містити:

- вичерпну інформацію про види адміністративних послуг, що надаються фізичним та юридичним особам, суб'єктів їх надання та категорії одержувачів цих послуг, перелік документів, необхідних для одержання кожної адміністративної послуги;

- електронні форми заяв та інших документів, які можна заповнювати онлайн та подавати для одержання адміністративних послуг;

- сервіс для внесення встановленої плати за надання адміністративних послуг, що відповідно до законодавства є платними, з використанням електронних платіжних систем; – інструменти для відстеження стану проходження документів, повідомлення про результати надання адміністративних послуг; – отримання споживачем цих результатів у електронному вигляді або інформації про те, де і як їх можна отримати.

Доцільно виділити також загальні проблеми надання адміністративних послуг, пов'язані з їх кадровим забезпеченням та участю громадськості в удосконаленні їх механізмів. За першим напрямом доцільно зазначити, що службовці у цій сфері далеко не завжди орієнтовані на цінності сервісної держави, співпрацю з громадянами, універсалізм у наданні послуг, впровадження електронних технологій та ін.

Для розв'язання зазначеної проблеми під час добору кадрів у ЦНАП потрібно, крім професійних якостей, звертати увагу на етичні та психологічні якості, що допомагають налагодити дієвий контакт зі споживачами послуг (активність, працездатність, комунікабельність, ввічливість, вміння створити доброзичливу атмосферу тощо). Необхідно також налагодити планове навчання та підвищення кваліфікації таких працівників, спрямоване на формування кадрового складу компетентних працівників, налаштованих на обслуговування громадян в умовах сучасного інформаційного суспільства.

У напрямі участі громадськості необхідне налагодження громадського

контролю за наданням адміністративних послуг та забезпечення зворотного зв'язку між органами публічної влади, ЦНАП та населенням, створення різноманітних каналів для систематичного подання скарг та пропозицій, проведення активних консультацій з громадянами щодо поліпшення якості, удосконалення процедур надання послуг.

На офіційних порталах органів публічної влади доцільно передбачити поштові скриньки та консультаційні форуми, через які громадяни можуть залишати пропозиції чи зауваження щодо організації надання адміністративних послуг [63].

На місцевому рівні розвиток сфери муніципальних послуг в Україні стримують недоліки територіальної організації влади, зокрема: відсутність єдиної класифікації адміністративно-територіальних одиниць і застарілість порядку та критеріїв їх віднесення до відповідних категорій; значна диспропорція в ресурсному забезпеченні та рівнях соціально-економічного розвитку між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня; подрібненість адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівня. Наведені недоліки покликана виправити адміністративно-територіальна реформа, що наразі впроваджується у нашій державі [7].

Суттєвою проблемою є територіальний та галузевий монополізм у наданні адміністративних послуг, коли їх можна отримати лише від конкретного органу або за місцем реєстрації особи, що може породжувати суттєві незручності для громадян, знижує якість їх обслуговування та виступає одним з основних джерел корупційних ризиків. Для розв'язання цієї проблеми фахівці рекомендують запровадження конкурентних підходів у сферу надання адміністративних послуг на місцевому рівні шляхом формування альтернативних систем надання послуг наступними способами:

- заснування орієнтованих на надання послуг спеціалізованих організацій або створення інших гнучких схем надання послуг;
- запровадження співпраці між органами влади через спільне надання

послуг на місцевому рівні;

- залучення до надання послуг приватних структур на умовах контракту;
- співпраця із сектором неурядових організацій;

– делегування функцій і повноважень з надання послуг на регіональний та місцевий рівні;

- комерціалізація деяких послуг з метою підвищення їх ефективності;
- приватизація деяких функцій з надання послуг.

Отже, можна стверджувати, що на сьогодні відбувається зміна парадигми державного управління. Поступово відбувається перехід виконання основної функції органів виконавчої влади до сервіс-орієнтованого управління, зміст якого – максимальне наближення держави до громадянина та підвищення якості надання адміністративних послуг.

3.2. Організаційно-правові заходи щодо вдосконалення надання адміністративних послуг у сфері охорони громадського здоров'я

Сфера послуг сьогодні – це одна з найперспективніших галузей економіки, яка до того ж швидко розвивається. Вона охоплює торгівлю і транспорт, фінанси і страхування, комунальне господарство, освітні та медичні установи тощо. Вдосконалення сфери надання публічних послуг на основі втілення ідеї сервісної держави є одним із пріоритетних напрямів модернізації публічного управління та адміністрування в Україні.

Громадське здоров'я – галузь науки та практичної діяльності, яка сфокусована на здоров'ї населення загалом, а також спрямована на профілактику захворювань, продовження тривалості життя та зміцнення здоров'я, що втілюються у життя за допомогою організованих зусиль суспільства [64]. Для охорони громадського здоров'я основним спрямуванням адміністративних послуг має бути орієнтація послуг на населення. Сюди також

можна віднести і послуги, що орієнтуються на сім'ю, громаду. Основними напрямками надання послуг безпосередньо у сфері охорони вчені визначають:

- індивідуально-орієнтовані послуги;
- орієнтовані на населення масові послуги (стандартні послуги, які передбачають контроль за розповсюдженням інфекційних захворювань, вакцинацію тощо);
- послуги, орієнтовані на сім'ю, громаду, які стимулюють самодопомогу [65].

Раніше адміністративні послуги в сфері охорони здоров'я визначалися як результат здійснення владних повноважень адміністративним органом охорони здоров'я, що згідно із законом, забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою: видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо [66]. Наразі окремого такого визначення в законодавстві вже немає, тому потрібно орієнтуватись на загальне розуміння адміністративних послуг згідно із Законом України «Про адміністративні послуги».

У проекті Адміністративно-процедурного кодексу адміністративна послуга – це прийняття на підставі закону за зверненням конкретної фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення, інших документів, реєстрації тощо). Таке визначення є доцільним, оскільки не можна оминати процедуру надання послуги та визначати її ефективність виключно за оцінкою результату, в ролі якого власне виступає адміністративний акт. Останній може бути формально правильним, проте в той же час бути прийнятим із порушеннями принципів законності, неупередженості, прозорості тощо. Саме у зв'язку з цим, варто підтримати думку частини науковців щодо необхідності прийняття та введення в дію Адміністративно-процедурного кодексу, що сприяло б більш детальній

регламентації даного інституту, попередженню зловживань та інших правопорушень суб'єктами надання послуг, вищому рівню визначеності строків та вимог щодо надання адміністративних послуг у тих чи інших сферах, прав та обов'язків суб'єктів, питань мотивування рішень та порядку їх оскарження у необхідних випадках.

За змістом публічно-службової діяльності адміністративні послуги у сфері охорони громадського здоров'я здебільшого мають свій прояв у наступних діях: реєстрація; надання дозволу (ліцензії); сертифікація; атестація; встановлення статусу тощо [67].

Суб'єктами адміністративних послуг виступають відповідні уповноважені органи державної влади, а також органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, які перебувають у їх управлінні.

Адміністративні послуги в сфері охорони здоров'я можна поділити на групи, залежно від того, ким вони надаються:

- Міністерством охорони здоров'я України;
- іншими центральними органами виконавчої влади;
- місцевими державними адміністраціями;
- органами місцевого самоврядування.

Адміністративними послугами, що надаються Міністерством охорони здоров'я, наприклад, є:

- видача спеціальних дозволів фізичним особам-підприємцям на зайняття народною медициною (цілительством);
- ліцензування господарської діяльності з переробки донорської крові та її компонентів, виготовлення з них препаратів, крім діяльності банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини;
- видача реєстраційних посвідчень лікарських засобів;

– проведення сертифікації виробництва лікарських засобів, лікарських засобів для міжнародної торгівлі, а також сертифікації підприємств, які здійснюють оптову реалізацію (дистрибуцію) лікарських засобів тощо.

Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками як один із центральних органів виконавчої влади може реалізувати таким шляхом наступні повноваження:

- ліцензування господарської діяльності з виробництва, імпорту ліків, оптової та роздрібною торгівлі ними;
- реєстрація медичної техніки та виробів медичного призначення, а також осіб, відповідальних за ведення медичних виробів, активних медичних виробів, які імплантують, та медичних виробів для діагностики *in vitro* в обіг, ведення відповідних реєстрів і т. д.

Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів також має надавати дозволи, висновки, гігієнічні сертифікати, інші документи дозвільного характеру тощо.

Щодо окремих центральних органів виконавчої влади виникає деяка плутанина з приводу того, куди саме особа має звертатися за наданням послуги, оскільки у зв'язку з оптимізацією системи центральних органів виконавчої влади частина існуючих раніше органів підлягають реорганізації, здебільшого у формі злиття. Так як наразі нові положення про відповідні органи не набрали чинності, не зовсім зрозуміло, хто виконує конкретні функції та відповідно до яких норм.

Якщо звернутися до Єдиного державного порталу адміністративних послуг та проаналізувати наявні там матеріали щодо послуг саме у сфері охорони здоров'я, можна побачити, що там також відсутня вичерпна інформація: вказані лише суб'єкти надання та нормативні акти, на підставі яких надається послуга, проте не вказано, куди саме необхідно звертатися, які документи надавати тощо [68].

Місцева державна адміністрація шляхом надання адміністративних послуг:

- обмежує або забороняє використання підприємствами питної води у промислових цілях;
- організовує роботу медичних закладів по поданню допомоги населенню;
- надає в межах повноважень встановлені пільги і допомогу, пов'язані з охороною материнства і дитинства, поліпшенням умов життя багатодітних сімей.

Місцеві ради в свою чергу здійснюють:

- надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію;
- організацію створення відповідно до закону за рахунок коштів місцевого бюджету установ з надання безоплатної первинної правової допомоги;
- надання документів та інших матеріалів або їх копій, необхідних у зв'язку з наданням безоплатної вторинної правової допомоги.

Звідси стає зрозумілим, що більшою мірою адміністративні послуги у сфері охорони громадського здоров'я потрібні для узаконення діяльності конкретних суб'єктів з метою забезпечення публічного інтересу, пов'язаного із профілактикою захворювань, продовження життя та зміцнення здоров'я. Їх не можна ототожнювати із медичними послугами, що мають на увазі дії медичного персоналу по задоволенню потреб пацієнтів у відновленні та підтриманні здоров'я, а тому є проявом саме діяльності медичних працівників-виконавців, а не адміністративних органів, а також мають більше індивідуальний характер.

Якщо звернутися знову до ознак адміністративних послуг, можемо також з'ясувати, що адміністративна послуга надається завжди за зверненням фізичної або юридичної особи. Можна сказати, що суб'єкт звернення за наданням адміністративної послуги у сфері охорони громадського здоров'я є дещо специфічним, так як здебільшого це юридичні особи, що здійснюють той чи інший вид діяльності пов'язаний із реалізацією функцій громадського здоров'я, в той же час за медичною послугою звертається лише фізична особа.

Відповідно до підпункту 7 п. 4 Плану заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг, що затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1076-р, в Міністерстві охорони здоров'я України запроваджено надання адміністративних послуг за принципом «Єдиного вікна». Центр адміністративних послуг МОЗ України «Єдине вікно» забезпечує приймання заяв про державну реєстрацію (перереєстрацію), внесення змін до реєстраційних матеріалів на лікарський засіб, у тому числі медичний імунобіологічний препарат, а також здійснює видачу реєстраційних посвідчень (вкладок до реєстраційних посвідчень) і супровідних матеріалів. Відповідно до підпункту 1 п. 4 названого Плану заходів наказом МОЗ України від 28.12.2011 р. № 986 «Про затвердження стандартів надання адміністративних послуг Міністерством охорони здоров'я України» затверджено такі адміністративні послуги та стандарти надання:

1. Стандарт надання адміністративної послуги МОЗ України з державної акредитації закладів охорони здоров'я (послуги надаються безоплатно). Відповідно до Порядку акредитації закладу охорони здоров'я, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15 липня 1997 р. № 765 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2012 р. № 1216), акредитація закладу охорони здоров'я – це офіційне визнання (підтвердження) наявності в такому закладі умов для якісного, своєчасного, певного рівня медичного обслуговування населення, дотримання ним стандартів у сфері охорони здоров'я, відповідності медичних (фармацевтичних) працівників

єдиним кваліфікаційним вимогам. Відповідність стандартам акредитації може сприйматися як спосіб заручитися державною підтримкою; як метод контролю за якістю медичного обслуговування.

2. Стандарт надання адміністративної послуги МОЗ України з ліцензування господарської діяльності з медичної практики (послуги платні). Такі послуги надають відповідно до ст. 6 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», абз. 31 підпункту 8 п. 4 Положення про Міністерство охорони здоров'я України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267, наказів Міністерства охорони здоров'я України від 19 травня 2016 р. № 465 «Про затвердження складу Ліцензійної комісії МОЗ України» (зі змінами) та від 31 серпня 2012 р. № 677 «Про затвердження Положення про Ліцензійну комісію МОЗ України» (зі змінами), Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 2 березня 2016 р. № 285.

3. Стандарт надання адміністративної послуги МОЗ України з віднесення харчових продуктів до категорії харчових продуктів спеціального дієтичного споживання, функціональних харчових продуктів та дієтичних добавок та їх державної реєстрації (послуги надають безоплатно, але необхідно здійснити оплату робіт з проведення державних санітарно-епідеміологічних експертиз щодо віднесення харчових продуктів до категорії харчових продуктів спеціального дієтичного споживання, функціональних харчових продуктів та дієтичних добавок). Нині чинним є Порядок організації роботи з віднесення харчових продуктів до категорії харчових продуктів спеціального дієтичного споживання, функціональних харчових продуктів та дієтичних добавок і проведення їх державної реєстрації (затверджений наказом МОЗ України від 06.11.2006 р. № 739). Експертиза, що пов'язана з віднесенням харчових продуктів до категорії харчових продуктів спеціального дієтичного споживання, функціональних харчових продуктів та дієтичних добавок,

здійснюється згідно з Порядком проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи, затвердженим наказом МОЗ України від 09.10.2000 р. № 247 (у редакції наказу МОЗ України від 14.03.2006 р. № 120).

4. Стандарт надання адміністративної послуги МОЗ України з проведення державної реєстрації генетично модифікованих організмів джерел харчових продуктів, а також харчових продуктів, косметичних і лікарських засобів, що містять такі організми або отримані з їх використанням (послуги надаються безоплатно). Порядок державної реєстрації генетично модифікованих організмів джерел харчових продуктів, а також харчових продуктів, косметичних і лікарських засобів, які містять такі організми або отримані з їх використанням, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2009 р. № 114.

5. Стандарт надання адміністративної послуги МОЗ України з атестації лікарів (послугу надають безоплатно). Для стимулювання лікарів підвищувати свій професійний рівень постійно, протягом усього професійного життя, а не лише напередодні атестації, МОЗ України впроваджує систему безперервного професійного розвитку, про що йдеться у наказі МОЗ України № 446 від 22.02.2019 р. «Деякі питання безперервного професійного розвитку лікарів», яким затверджений Порядок проведення атестації лікарів.

6. Стандарт надання адміністративної послуги МОЗ України з атестації професіоналів із вищою немедичною освітою, які працюють у системі охорони здоров'я (послуга надається безоплатно). Наказом МОЗ України від 12.08.2009 р. № 588 затверджено Положення про проведення атестації професіоналів із вищою немедичною освітою, які працюють у системі охорони здоров'я.

7. Стандарт надання адміністративної послуги МОЗ України з реєстрації оптово-відпускних цін на лікарські засоби та вироби медичного призначення, що закуповуються коштом державного та місцевих бюджетів, ведення відповідного реєстру та надання інформації з нього (послуга надається

безоплатно). Положення про реєстр оптово-відпускних цін на лікарські засоби й виробу медичного призначення, порядок внесення до нього змін, що затверджений наказом Міністерства охорони здоров'я України від 18.08.2014 р. № 574. На нормативно-правовому рівні не закріплено, як часто мають оновлюватися дані Реєстру (логічно, хоча б 1 раз на рік).

8. Стандарт надання адміністративної послуги МОЗ України з видачі листа-повідомлення щодо можливості ввезення на митну територію України незареєстрованих лікарських засобів з метою індивідуального використання громадянами (послуга надається безоплатно). Порядок ввезення на територію України незареєстрованих лікарських засобів, стандартних зразків, реагентів, що затверджений наказом Міністерства охорони здоров'я України від 26.04.2011 р. № 237. Наказом МОЗ України від 07.05.2013 № 362 затверджено інформаційні картки адміністративних послуг Міністерства охорони здоров'я України. Ці картки доволі зручні для користування, оскільки в них подається детальна інформація про надавача послуг.

Перелік адміністративних послуг, що безоплатно надаються Державною службою України з лікарських засобів і контролю за наркотиками, затверджено наказом Державної служби України з лікарських засобів від 21 листопада 2011 № 406 «Деякі питання надання адміністративних послуг Держлікслужбою України». Передбачено такі послуги і затверджено такі стандарти їх надання:

1. Видача висновку про якість увезених лікарських засобів (Порядок здійснення державного контролю якості лікарських засобів, що ввозяться в Україну, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14.09.2005 № 902).

2. Галузева атестація лабораторій із контролю якості та безпеки лікарських засобів (Порядок проведення атестації та акредитації лабораторій з контролю якості та безпеки лікарських засобів, затверджений наказом МОЗ України від 14.01.2004 № 10).

3. Сертифікація відповідності вимогам належної виробничої практики (висновку щодо підтвердження відповідності вимогам належної виробничої практики) (Порядок проведення підтвердження відповідності умов виробництва лікарських засобів вимогам належної виробничої практики затверджено наказом МОЗ України від 27 грудня 2012 р. № 1130).

4. Сертифікація лікарського засобу (для міжнародної торгівлі) (Порядок сертифікації якості лікарських засобів для міжнародної торгівлі та підтвердження для активних фармацевтичних інгредієнтів, що експортуються, затверджений наказом МОЗ України від 07.12.2012 р. № 1008).

5. Підтвердження про державну реєстрацію медичних виробів (Технічний регламент щодо медичних виробів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2013 р. № 753).

6. Повідомлення щодо ввезення на митну територію України незареєстрованих медичних виробів (Технічний регламент щодо медичних виробів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2013 р. № 753).

Головне управління Держпродспоживслужби в Дніпропетровській області відповідно до покладених на нього завдань забезпечує реалізацію державної політики, а саме:

1. У галузі ветеринарної медицини та безпечності харчових продуктів: забезпечує здійснення державного ветеринарно-санітарного нагляду (контролю), державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин, за охороною території України від занесення збудників особливо небезпечних хвороб, включених до списку Міжнародного епізоотичного бюро (далі – МЕБ), з територій інших держав або карантинних зон.

2. У сфері державного нагляду за дотриманням санітарного законодавства: реалізує державну політику у сфері санітарного законодавства,

санітарного та епідемічного благополуччя населення (крім виконання функцій з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження) та у сфері гігієни праці та функцій із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників), попередження та зменшення вживання тютюнових виробів та їх шкідливого впливу на здоров'я населення.

3. У сферах карантину та захисту рослин.

4. У сфері насінництва та розсадництва.

5. У сфері охорони прав на сорти рослин.

6. У сфері контролю за якістю зерна та продуктів його переробки.

7. У сфері нагляду (контролю) у системі інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу.

8. У сфері здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства про захист прав споживачів (у тому числі споживачів виробів з дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння).

9. У сфері здійснення державного ринкового нагляду.

10. У сфері здійснення метрологічного нагляду.

11. У сфері дотримання вимог щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін.

Пріоритетом у політиці Європейського Союзу є безпечність харчових продуктів. Всесвітня Організація Охорони Здоров'я (ВООЗ) визначає, що ключовим фактором для підтримки життя та зміцнення здоров'я є доступ до достатньої кількості безпечної та поживної їжі. Небезпечні продукти харчування, які містять шкідливі хімічні речовини, паразити, віруси, бактерії є причиною більше 200 різних захворювань. За оцінками ВООЗ, жертвами вживання неякісних харчових продуктів в світі щорічно стає 600 млн людей (тобто 1 із 10 людей), з причини вживання неякісних харчових продуктів щорічно помирають 420 тис. людей.

Кожна держава формує певні кроки щодо безпеки харчових продуктів.

В Україні вони визначаються законами України, а також держава бере на себе зобов'язання забезпечити громадянам право на безпечні харчові продукти в продажу, та в громадському харчуванні. Відповідальність за безпечність харчових продуктів несе виробник, а контроль здійснює держава. Ці функції покладено на Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужбу).

Другим важливим напрямом є організація публічного адміністрування у сфері санітарно-епідеміологічного благополуччя населення – це урегульована нормами права діяльність органів публічної адміністрації, спрямування якої – покращувати стан здоров'я населення та середовища життєдіяльності людини.

Саме тому існує необхідність сформулювати перспективні шляхи удосконалення сфери санітарно-епідеміологічного благополуччя населення та відобразити в цьому контексті відповідну проблематику:

1. Фінансово-економічна стабільність усіх сфер діяльності держави, особливо – в умовах карантину. Необхідність вжиття термінових заходів:

– реалізація нормативних актів в частині забезпечення підготовки до кризових реагувань на глобальні загрози;

– реалізація національного плану, аби своєчасно реагувати на кризові ситуації; – визначення вітчизняної мережі ситуаційних та інформаційно-аналітичних центрів, аби підтримувати процес прийняття рішень за сферою національної безпеки;

– підготовка до державно-приватного партнерства за сферою національної безпеки, в тому числі захисту критичної інфраструктури, після належного приведення нормативно-правового забезпечення.

2. Система харчування людини, яка має безпосередній вплив на стан здоров'я населення. Необхідно:

– стандартизувати харчові продукти згідно до європейських та міжнародних стандартів (адже сьогодні регулярно можна прослідковувати невідповідність та порушення);

- запровадити на практиці ефективну систему, яка б дала можливість здійснювати контроль за якістю харчових продуктів;
- запровадити сучасні технології, які виключають можливість будь-якого виду забруднення.

3. Порухення санітарних норм в Україні. Ключові заходи стосовно виконання санітарного законодавства:

- фінансування на місцевому рівні проведення регулярних дезінфекцій, дезінсекцій і дератизацій;
- промислові об'єкти мають бути забезпечені усім необхідним (куточками особистої гігієни; рукомийниками; різними видами мила; антисептиками для рук; одноразовими паперовими серветками);
- здійснювати контроль за вчасним вивезенням твердих побутових відходів із контейнерів;
- здійснювати контроль здоров'я персоналу та його санітарного одягу;
- забезпечувати комунальні служби усіма необхідними засобами дезінфекції тощо.

4. Запровадження медичного страхування як невід'ємної складової системи загальнообов'язкового державного соціального страхування, що здійснює забезпечення всім громадянам рівні можливості, аби одержувати медичну допомогу на принципах соціальної рівності і доступності незалежно від віку, статі, стану здоров'я. Окреслене медичне страхування має також враховувати змогу надавати екстрену медичну допомогу.

5. Розробка та активна реалізація обов'язкової імунізації (вакцинації) Ключова мета імунопрофілактики на рівні держави – забезпечити здоров'я населення у зв'язку із зниженням рівня захворюваності, смертності та інвалідності від інфекційних хвороб та сформувати колективний імунітет, а також знизити витрати системи охорони здоров'я на лікування інфекційних хвороб, внаслідок проведення імунопрофілактики.

6. Забезпечення якості питної води, що вживається населенням. Потрібно акцентувати увагу на наступні проблеми:

- модернізація та удосконалення систем водопостачання;
- удосконалення та запровадження оновлених технологій підготовки води та очищення стічних вод;
- зменшення концентрації хлору, який додають до питної води з ціллю її очистки, тому що за рахунок ефекту післядії хлору відбувається забезпечення мікробіологічної безпеки води в процесі її транспортування до споживача;
- запровадження фасованої чи бутильованої води з контрольованою високою якістю;
- будівництво та реконструкція водоочисних систем з врахуванням використання новітніх технологій.

Адміністративні послуги у сфері охорони громадського здоров'я передбачають реалізацію владних повноважень адміністративними органами охорони здоров'я, що забезпечує юридичне оформлення умов здійснення фізичними та юридичними особами конкретних прав, свобод та інтересів за їх ініціативою. Для досягнення належного та ефективного правового регулювання їх надання, необхідно привести відповідну нормативну базу у відповідність до змін у системі органів виконавчої влади, забезпечити більш детальну регламентацію безпосередньо процедури надання адміністративних послуг загалом.

Модернізація всього інституту адміністративних послуг повинна бути пов'язана з форматом діяльності в межах технології «сервісної держави», що передбачає розвиток організаційно-правового забезпечення функціонування владних інституцій у форматі послуги, розроблення і впровадження інструментів для проектування адміністративної послуги, оцінки результатів їх надання та аналіз ефективності діяльності органів публічної влади.

ВИСНОВКИ

Проведене магістерське дослідження з питань удосконалення організаційно-правових засад надання адміністративних послуг в Україні дозволило сформулювати наступні узагальнюючі висновки:

1. Серед ознак, притаманних адміністративним послугам, варто виокремити наступні: є процедурою і результатом здійснення владних повноважень; надається спеціальним суб'єктом – суб'єктом надання адміністративних послуг; надається виключно за заявою фізичної або юридичної особи. надання адміністративної послуги має специфічну спрямованість – зокрема на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи, яка звернулась за отриманням адміністративної послуги; загальні правила надання адміністративних послуг встановлюються спеціальним законом; відносини щодо надання адміністративних послуг складаються у публічній сфері. Узагальнення ознак адміністративних послуг дозволило визначити поняття «надання адміністративних послуг», як діяльність уповноважених суб'єктів публічної влади щодо реалізації функцій публічно-сервісного спрямування, врегульовану правовими нормами, яка зазвичай ініціюється фізичною або юридичною особою і результатом якої є видання адміністративного акта.

2. Дослідження еволюції нормативно-правової бази щодо надання адміністративних послуг в Україні дозволило виділити її становлення у межах наступних етапів формування системи надання адміністративних послуг органами публічної влади в Україні: закладення основ системи надання адміністративних послуг у частині взаємодії із суб'єктами господарювання; початок формування системи надання адміністративних послуг; нормотворча діяльність з метою упорядкування сфери адміністративних послуг; розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері надання

адміністративних послуг; розвиток мережі належних ЦНАП органів місцевого самоврядування і діджиталізація сфери публічних послуг.

В умовах розвитку інституту адміністративних послуг в Україні подальшого нормативно-правового врегулювання потребують проблеми розширення мережі ЦНАП, збільшення кількості послуг, що надаються через центри їх надання, удосконалення правового забезпечення надання адміністративних послуг в електронній формі.

3. Аналіз міжнародних норм і законодавства ЄС показав, що питання правового регулювання адміністративних послуг знайшли своє відображення в основних програмних актах, а також на рівні хартій, директив та рекомендацій. Відповідні норми містяться у різних нормативно-правових актах, які умовно можна розділити на групи: міжнародні договори та угоди, прийняті міжнародними організаціями, зокрема ООН; нормативно-правові акти регіональних європейських організацій; нормативно-правові акти ЄС як наддержавного утворення та національне законодавство окремих держав, що включає конституційні акти, закони, в тому числі кодифіковані, нормативно-правові акти уряду, міністерств та інших органів державної влади, а також локальні акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Досвід державно-правового регулювання надання адміністративних послуг у США та країнах ЄС свідчить, що зазвичай регулювання надання адміністративних послуг здійснюється в рамках кодексів або законів, що поширюють свою дію на весь спектр адміністративно-процедурних відносин, у тому числі й на сферу адміністративних послуг. Окреме значення для правового регулювання надання адміністративних послуг у більшості країн має законодавство, прийняте на локальному рівні. Окрім загального нормативно-правового регулювання, кожній державі притаманні свої власні особливості у питаннях надання адміністративних послуг, що обумовлені історичними, політичними та економічними умовами.

4. Опрацьований зарубіжний досвід надання адміністративних послуг, країн, що досягли найбільших успіхів у сфері реформування системи надання послуг. За результатами дослідження зрозуміло, що зарубіжні передові практики ФРН, Польщі, Великої Британії, Нідерландів, Канади та ін. показують високий рівень сервісу надання адміністративних послуг, відповідність та баланс нормативно-правової бази. Для України важливо застосовувати передові зарубіжні практики, враховуючи особливості національного розвитку. Вивчення досвіду зарубіжних країн дозволяє виділити такі особливості функціонування системи надання адміністративних послуг органами публічної влади: обслуговування населення з надання адміністративних послуг органами публічної влади здійснюється спеціальними установами – «універсамами послуг», діяльність яких ґрунтується на принципі «єдиного вікна», коли в одному приміщенні зосереджуються представництва різних органів публічної влади; створено систему електронного урядування, що забезпечує вільний доступ громадян до так званих Єдиних порталів державних (адміністративних) послуг, які містять інформацію щодо переліку, умов, порядку отримання адміністративних послуг, розширюється практика надання електронних послуг; надання населенню адміністративних послуг здійснюється згідно зі стандартами, за якими визначаються складові якості послуги (доступність, своєчасність, пріоритет потреб громадян тощо), що визначають пріоритетні напрямки діяльності спеціалізованих установ, створюючи сприятливі умови отримання послуг для населення.

5. Виокремлено чотири напрями розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні. Перший напрям передбачає дерегуляцію шляхом припинення практики «подрібнення» адміністративних послуг на кілька окремих платних послуг, а у подальшому їх скорочення, а також спрощення процедур надання конкретних адміністративних послуг. Другий напрям стосується впорядкування питань оплати адміністративних послуг шляхом розробки і впровадження Закону «Про адміністративний збір», у якому має бути

максимально повно врегульовано порядок оплати та розміри адміністративних зборів. Третій напрям передбачає розширення мережі інтегрованих офісів (ЦНАП), а також вирішення низки існуючих типових проблем щодо їх створення та функціонування. Четвертий напрям стосується впровадження інформаційних технологій для надання адміністративних послуг, зокрема електронізації окремих послуг та веб-порталів, присвячених публічним послугам, що передбачає насамперед реалізацію Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні протягом трьох етапів.

6. Здійснена спроба визначення місця адміністративних послуг у системі охорони громадського здоров'я, виокремлення основних їх видів, наведення прикладів таких послуг; зазначаються суб'єкти надання, а також досліджується вплив адміністративних послуг на сферу управління громадським здоров'ям. Запропоновані шляхи вдосконалення надання адміністративних послуг у сфері охорони громадського здоров'я. З'ясовано, що Головне управління Держпродспоживслужби в Дніпропетровській області відповідно до покладених на нього завдань забезпечує реалізацію державної політики у визначених законом напрямках. Галузі ветеринарної медицини та безпечності харчових продуктів і санітарно-епідеміологічного благополуччя населення є переважними, впливають на можливість покращувати стан здоров'я населення та середовище життєдіяльності людини. Висвітлено перспективні шляхи удосконалення сфери санітарно-епідеміологічного благополуччя населення України.

Для досягнення належного та ефективного правового регулювання їх надання, необхідно привести відповідну нормативну базу у відповідність до змін у системі органів виконавчої влади, забезпечити більш детальну регламентацію безпосередньо процедури надання адміністративних послуг загалом. Модернізація всього інституту адміністративних послуг повинна бути пов'язана з форматом діяльності в межах технології «сервісної держави».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / Авер'янов В. Б., Дерещ В. А., Школик А. М. та ін.; за заг. ред. Авер'янова В. Б. К.: Юстініан, 2007. 287 с.
2. Мельник Р.С. Адміністративне право і процес: теорія та практика правозастосування : монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 210 с.
3. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В.П.Тимощука. Київ : ФОП Москаленко О. М. 392 с.
4. Афанасьєв К.К. Адміністративні послуги: навч. посіб. Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. 175 с.
5. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/29277890>.
6. Тимчасовий порядок надання державних, в тому числі адміністративних послуг, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 р. № 737. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/229893181>.
7. Деякі питання надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.10.2010 р. № 915. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/915-2010-%D0%BF>.
8. Ліпенцев А.В., Жук Ю.М. Адміністративні послуги в Україні: поняття та сутність. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 140–149. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_42_17.
9. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія. Київ: Факт, 2002. 260 с.
10. Мариняк Н.М. Адміністративна послуга та її співвідношення з суміжними поняттями. *Вісник Національного університету «Львівська*

політехніка». Юридичні науки. 2015. № 824. С. 60–64. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2015_824_12.

11. Фуглевич К.А. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2015. 23 с.

12. Адміністративна процедура та адміністративні послуги : зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 495 с.

13. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

14. Циганов О. Класифікація адміністративних послуг. *Наука і правоохорона*. 2013. № 1 (19). С. 60–66.

15. Буханевич О.М. Класифікація адміністративних послуг. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2015. Вип. 33(2). С. 7–10. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_33%282%29__3.

16. Левченко О. В. Вкотре про класифікацію адміністративних послуг. Політико-правові реформи та становлення громадянського суспільства в Україні : всеукраїнська науково-практична конференція (м. Херсон, 10–11 жовтня 2014 р.). Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2014. С. 133–136.

17. Про адміністративні послуги : закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI. Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

18. Маматова Т., Сидоренко Н. Система надання адміністративних послуг в Україні: особливості нормативно-правового регулювання. *Аспекти публічного управління*. 2020. Том 8. № 6. С. 164 – 177.

19. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 черв. 1996 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

20. Про оподаткування прибутку підприємств : закон України від 28 груд. 1994 р. № 334/94-ВР. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/334/94-%D0%B2>

%D1%80.

21. Концепція адміністративної реформи в Україні: указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

22. Про затвердження Переліку і порядку надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд»: наказ державного комітету зв'язку та інформатизації України від 15 серп. 2003 р. № 149. URL :: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

23. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: закон України від 6 верес. 2005 р. № 2806-IV. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>.

24. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>.

25. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 р. № 737. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF>.

26. Деякі питання платних державних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 11 берез. 2009 р. № 234. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/234-2009-%D0%BF>.

27. Про утворення Комісії з питань удосконалення порядку надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 20 трав. 2009 р. № 486. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/486-2009-%D0%BF>.

28. Про затвердження Положення про Реєстр адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 27 трав. 2009 р. № 532. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/532-2009-%D0%BF>.

29. Деякі питання надання адміністративних послуг, видачі документів дозвільного характеру : постанова Кабінету Міністрів України від 1 лип. 2009 р. № 724. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/724-2009-%D0%BF>.

30. Деякі питання надання платних адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 5 січ. 2011 р. № 33. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/33-2011-%D0%BF>.

31. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF#Text>.

32. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-%D0%BF#Text>.

33. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80#Text>.

34. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2019-2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 р. № 37-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-2019-p>.

35. Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1137. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-%D0%BF#Text>.

36. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності Міністерства цифрової трансформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 лютого 2020 р. № 123. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123-2020-%D0%BF#Text>.

37. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних

послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі : Закон України від 3 листопада 2020 р. № 943-IX. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/199029.html>.

38. Топча А. О. Організація надання адміністративних послуг у зарубіжних країнах: досвід для України. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 1. С. 350–353.

39. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/С 83/01). URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_b06.

40. Хартія основних прав Європейського Союзу від 7 груд. 2000 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_524.

41. Тимощук В. Адміністративні послуги : навч. посіб. Київ : Софія-А, 2012. 104 с.

42. The Citizen's Charter / The Cabinet Office. URL: http://public-admin.co.uk/brochures/cutomers_charters_paper.pdf.

43. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В. П. Тимощук (авт.-упоряд.). Київ : Факт, 2003. 496 с.

44. Писаренко Г. М. Зарубіжний досвід надання адміністративних послуг. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 34. С. 173 – 177. URL: <http://www.apdp.in.ua/v34/34.pdf..>

45. Тимощук В. Головний критерій – зручність. Адмінпослуги : досвід Канади. *Юридичний вісник України*. 2013. № 33 (946). С. 14 – 18.

46. Point of single contact: Easy completion of formalities for service providers. European Commission. URL: http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_en.htm.

47. Система управління якістю адміністративних послуг : навч. посіб. / упоряд. Є. М. Хриков. Луганськ : ДЗ «ЛНУ ім. Т. Шевченка», 2012. 207 с.

48. Розробка підходів і механізмів забезпечення якості муніципальної

управлінської діяльності : наук. розробка / [авт. кол. : Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко, Т. В. Маматова та ін.]. Київ : НАДУ, 2008. 60 с.

49. Україна та європейська інтеграція: публічно-правові аспекти : [моногр.] / [В. Б. Авер'янов та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова, С. Ф. Демченка. Київ : Преса України, 2010. 631 с.

50. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади : монографія / [Власенко О. В., Ворона П. В., Пухтинський М. О. та ін.]. Полтава : Полгав. НТУ, 2009. 288 с.

51. Gov. uk : official website. URL: <https://www.gov.uk>.

52. Municipalityname commune : official website. URL: municipalityname.kommune.no.

53. Андреєва О. М. Електронне урядування країн Скандинавії: становлення та розвиток / О. М. Андреєва. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pmv_2014_9_11.

53. Афанасьєв К. К. Адміністративні послуги : навч. посіб. / К. К. Афанасьєв. Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. 176 с.

54. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. : у 2 т. Т. 1 : Загальна частина / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) [та ін.]. Київ : Юрид. думка, 2004. 592 с.

55. Жук Ю. Надання адміністративних послуг населенню: зарубіжний аспект. Ефективність держ. управління. 2016. Вип. 1/2 (46/47). Ч. 1. С. 59–68.

56. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.

57. Клімова С. Удосконалення законодавства щодо надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Україні. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 3. С. 120 – 129.

58. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова.

Київ : Ін-Юре, 2002. – 668 с.

59. Тимошук В. П. Адміністративні послуги: проблеми теорії, законодавства і практики в Україні / В. П. Тимошук. URL : <http://www.me.gov.ua/Documents/MixedList?tag=ReiestrAdministrativnikhPoslug>. – Назва з екрану.

60. Про адміністративні послуги : закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

61. Ільєнко Р. Страховисько від реформаторів / Р. Ільєнко // *Голос України*. 2015. № 9. С. 8.

62. Щодо ЦНАП та акредитованих суб'єктів. URL : <http://адмреф.сіаз.укр/organizatsiya-vladi/tsentri-administrativnikh-poslug/2059-shchodo-tsnap-ta-akredito-vanikh-sub-ektiv.html>.

63. Тихонова Д.С. Зарубіжний досвід надання адміністративних послуг органами публічної влади та можливості його використання в Україні. *Право і безпека*. 2014. № 4(55). С. 70–75.

64. Гревцова Р.Ю. Актуальні проблеми правового регулювання охорони громадського здоров'я в Україні. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 1(11). С. 195–207.

65. Стрельченко О.Г. Природа надання адміністративних послуг у сфері охорони здоров'я. *Вісник запорізького національного університету*. 2012. № 2 (ч. II). С. 127–132.

66. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: Кабінет Міністрів України; Постанова, Порядок. Офіційний вісник України офіційне видання від 27.07.2009 р. № 54. С. 16. 1871 с.

67. Ославський М.І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади: навч. посібник. Київ: Знання, 2009. С. 216.

68. Єдиний державний портал адміністративних послуг. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.poslugy.gov.ua/>.