

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

ТАРАСЕНКО КОСТЯНТИН ВІКТОРОВИЧ

**ОПТИМІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ
ПОСЛУГ В УКРАЇНІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Спеціальність:074 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

Миколаїв – 2019

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Удосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг є важливим завданням і складовою адміністративно-правової реформи, що впроваджується в Україні.

Ключовим аспектом проведення цієї реформи є переосмислення змісту адміністративних правовідносин між владою та споживачами адміністративних послуг – українцями, що має вагоме значення для вдосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг, упровадження сучасних форм і стандартів їх надання, розроблених європейською адміністративно-правовою доктриною й практикою, що відображають сутність сервісної складової діяльності органів публічної адміністрації .

Існуюча практика у сфері надання публічних послуг у європейських країнах перебуває на якісно вищому рівні, ніж в Україні. Однією з визначальних ознак сучасної Української держави є запровадження європейських стандартів у відносинах між владою і громадою, сутність яких полягає не в управлінні суспільством, а в наданні послуг, у «служінні» інтересам суспільства і людини. Реформування публічного управління в Україні вимагає радикальної зміни пріоритетів у державній діяльності, а також принципів і форм відносин між владою і приватними особами.

Цілі розвитку нашої держави передбачають створення надійних інституцій та організацій для забезпечення якісного надання адміністративних послуг. Зважаючи на це вивчення та запровадження в українському законодавстві позитивного європейського досвіду правового регулювання надання адміністративних послуг є необхідною умовою подальшої європейської інтеграції України та підвищення рівня захисту прав фізичних і юридичних осіб у правовідносинах з органами публічної влади.

Однією з гострих проблем нашої держави це недостатнє наукове осмислення та практичне впорядкування адміністративних послуг, а також

шляхи оптимізації їх надання органами влади. Ці проблеми висвітлені в роботах таких авторів, як: Мариняк Н. М., Євтушенко О. Н., Калугіна О. А., Малікіна О. А., Фуртатов В. С., Гордєєв В.В., Коліушко І.Б., Тимощук В.П., Тимченко Л. М., Тихонова Д. С., Ославський М. І., Товкованов В. В., Михайлюк Я., Линьов К. О., Кроче Р., Стахєєва Г., Куц Ю.О., Королюк Ю.Г., Жарая С.Б. та інші. Згадані автори наголошують на важливості ефективної системи надання адміністративних послуг державою. Дослідження стосовно цих питань тривають і нині. Але недостатнім є наукове обґрунтування проблем організаційно-правових засад надання адміністративних послуг, а також втілення європейського досвіду в Україні.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є аналіз організаційно-правового механізму надання адміністративних послуг в Україні.

На реалізацію визначеної мети спрямовано вирішення наступних завдань дослідження:

-розкрити основні поняття, ознаки та місце адміністративних послуг у системі публічного управління;

-дослідити нормативно-правову базу та розглянути організацію надання адміністративних послуг органами публічного управління в Україні;

-проаналізувати зарубіжний досвід надання адміністративних послуг органами публічної влади та встановити перспективні напрямки впровадження цього досвіду в Україні;

-внести пропозиції для оптимізації механізму надання адміністративних послуг органами публічної влади в Україні.

Об'єкт дослідження – процес надання адміністративних послуг.

Предмет дослідження -організаційно-правовий аспект оптимізації механізму надання адміністративних послуг в Україні.

Методи дослідження. Для розв'язання поставлених завдань, автором застосовано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів пізнання. Під час дослідження було використано такі методи:

-описовий - для можливості зануритися в суть дослідження, зрозуміти, наскільки данна тема є актуальною для наукової теорії і практики;

-системний - для виявлення взаємозв'язку і взаємодії між системою надання адміністративних послуг та потребами суспільства;

-метод узагальнення дозволив встановити властивості й ознаки основних понять і категорій дослідження;

-історичний метод дозволив дослідити розвиток специфіку надання адміністративних послуг в конкретних історичних умовах, динаміку їх розвитку;

-порівняльний метод для виявлення спільних, особливих і специфічних рис державної політики у сфері адміністративних послуг в Україні та в зарубіжних країнах.

Крім того, в дослідженні були застосовані загальнонаукові методи аналізу і синтезу, індукції та дедукції.

Наукова новизна одержаних результатів зумовлена тим, що дане дослідження є спробою комплексного аналізу особливостей, недоліків і шляхів покращення надання адміністративних послуг в Україні.

Практичне значення одержаних результатів. Положення і висновки дослідження можуть бути використані в організації діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг, а також для подальшої розробки науково-теоретичного підґрунтя для вдосконалення діючого механізму надання адміністративних послуг в Україні. Окрім того матеріали магістерської роботи можуть бути використані під час навчання студентів спеціальності «публічне управління та адміністрування».

Структура роботи зумовлена її метою та завданнями і складається з вступу, трьох розділів, шістьох підрозділів, висновків, списку використаних джерел (89 найменувань). Повний обсяг роботи становить 100 сторінок, з них 91 – основного тексту.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи. Наведено результати апробації основних положень та особистий внесок автора дослідження.

У першому розділі «*Теоретичні засади дослідження адміністративних послуг*» охарактеризовано основні поняття, ознаки адміністративних послуг, а також їхнє місце у системі публічного управління.

Підрозділ 1.1. «Адміністративні послуги у системі публічного управління» присвячений аналізу стану наукової розробки проблеми у вітчизняної та зарубіжній науці.

Важливою групою джерел для написання магістерської роботи є напрацювання вітчизняних авторів (Євтушенко О. Н., Калугіна О. А., Малікіна О. А., Фуртатов В. С., Гордєєв В.В., Коліушко І.Б., Тимошук В.П., Тимченко Л. М., Тихонова Д. С., Ославський М. І., Товкованов В. В., Михайлюк Я., Линьов К. О., Кроче Р., Стахєєва Г., Куц Ю.О., Королюк Ю.Г., Жарая С.Б., та ін.) науковців, а також нормативно-правові акти: закони України, укази Президента, Постанови й розпорядження Кабінету Міністрів, акти органів місцевого самоврядування.

Зроблено висновок, що поняття адміністративної послуги з їх ознаками та підходами до розуміння—надзвичайно багатогранні та складні категорії. Вивчення проблемних питань які стосуються адміністративних послуг має бути спрямоване на вироблення єдиного теоретичного поняття, яке б вдало підтверджувалось на практиці державними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з реалізації владних повноважень, здійснюваних ними за вимогою замовника послуг.

Саме тому, враховуючи наукові та законодавчі підходи визначення адміністративних послуг, можна зазначити, що під поняттям «адміністративні послуги» можна розуміти публічні послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого

самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень щодо ухвалення згідно з нормативно-правовими актами на звернення юридичної або фізичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів або на виконання особою визначених законом обов'язків отримання дозволу, посвідчення, сертифіката та інших документів, реєстрації тощо.

У підрозділі 1.2. «Адміністративні послуги у системі публічного управління» визначені різновиди та класифікація адміністративних послуг в Україні, а також перелічені їх класифікаційні ознаки.

Також, зауважено на тому, що рівень використання сучасних інформаційних технологій в сфері надання адміністративних послуг все ще залишається на низькому рівні, потребує підвищення ефективної та своєчасної діяльності органів публічного управління. Саме тому, особливої актуальності набувають питання розроблення механізму впровадження у сферу надання адміністративних послуг інформаційно-комунікативних технологій, які дозволять задовольнити потреби громадян в адміністративних послугах через спеціально створені електронні технології. Це дозволить більш ефективно та оперативно надавати послуги населенню.

Зроблено висновок, що саме удосконалення розвитку сфери надання адміністративних послуг, в тому числі з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, стає для України важливим і актуальним у науково-практичному плані завданням.

Вкрай необхідне впровадження ІТ технологій як найважливішого компоненту розвитку адміністративних послуг. З цією метою необхідно здійснити моніторинг адміністративних послуг, виокремити з них ті, які можуть надаватися через мережу Інтернет за допомогою створення віртуальних офісів, що активно використовується у провідних зарубіжних країнах.

У другому розділі «організаційно-правове забезпечення надання

адміністративних послуг в Україні» досліджена нормативно-правова база та розглянуто організація надання адміністративних послуг в Україні.

У підрозділі 2.1. *«Нормативно-правова база надання адміністративних послуг в Україні»* визначено, що механізм надання адміністративних послуг в демократичному суспільстві невід’ємний від існуючої влади, а якість їх надання є показником ефективності місцевого управління.

Чинне законодавство України, щодо адміністративних послуг, базується на нормативно-правових та підзаконних актах до яких відносяться: Конституція України, Кодекси України, Закони України, Укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України, накази, розпорядження та рішення.

Зроблено висновок, що в Україні створено достатню нормативно-правову базу для функціонування системи надання адміністративних послуг. У подальшому необхідні наукові напрацювання щодо удосконалення нормативних актів для покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення організації надання якісних адміністративних послуг виходячи з процесів адміністративно-територіальної реформи, об’єднання територіальних громад зокрема.

У підрозділі 2.2. *«Організація надання адміністративних послуг органами публічного управління»* зазначено, що однією з головних принципів становлення демократичної держави є соціальний захист найбільш незахищених категорій населення. Одним із різновидів цього захисту є надання якісних адміністративних послуг державою, а також забезпечення громадян безоплатною правовою допомогою, яка гарантується та надається державою на принципах: законності, доступності, та якості. Також визначені шляхи та порядок надання адміністративних послуг, безоплатної первинної та вторинної допомоги населенню.

У третьому розділі *«Шляхи оптимізації механізму надання адміністративних послуг органами публічного управління»* проаналізовано зарубіжний досвід надання адміністративних послуг органами публічної

влади та встановлено перспективні напрямки впровадження цього досвіду в Україні.

У підрозділі 3.1. «Закордонний досвід надання адміністративних послуг: перспективи впровадження в Україні» було розглянуто структуру та організацію універсамів послуг у Німеччині, систему «універсамів послуг» у Нідерландах, яка вважається однією із кращих у Європі, а також централізовану систему Відділів Обслуговування Мешканців у Польщі. На прикладах таких країн, як: Естонія, Литва, Латвія, Грузія та ін., розглянуто систему надання безоплатної правової допомоги.

Проаналізувавши особливості надання таких послуг у країнах Європи зроблено висновок, що Україна вже почала рухатися вперед переймаючи європейський досвід. Прикладами є центри надання адміністративних послуг та центри надання первинної та вторинної правової допомоги, які діють у всіх областях України, які наближені до європейських стандартів.

У підрозділі 3.2. «Організаційно-правовий аспект оптимізації механізму надання адміністративних послуг» було внесено пропозиції для оптимізації механізму надання адміністративних послуг органами публічної влади в Україні.

Було надано рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення якості надання адміністративних послуг, подолання корупції, приведення законодавчої бази у відповідність до європейських стандартів. Також, на основі рекомендацій звіту Ради Європи з питання підтримки розвитку системи безоплатної правової допомоги запропоновано поліпшити прозорість системи призначення адвокатів, посилити механізми контролю якості надання безоплатної правової допомоги, спростити чинну систему оплати адвокатів взявши за основу європейський досвід, заохочення адвокатів до представництва клієнтів у віддаленій місцевості, а також розвиток електронного обміну інформацією між відповідними органами для забезпечення більш чіткої узгодженості у діяльності відповідних органів, їхньої ефективності та покращення надання послуг населенню.

ВИСНОВКИ

Відповідно до визначених у магістерській роботі мети і завдань отримані результати, які в сукупності вирішують важливе наукове завдання щодо сутності МС територіальної громади, як форми здійснення публічної муніципальної влади в умовах розвитку муніципальної демократії в Україні. В узагальненому вигляді вони зводяться до таких теоретичних і практичних висновків:

1. Розкрито основні поняття, ознаки та місце адміністративних послуг у системі публічного управління. На основі аналізу робіт сучасних авторів-науковців було розкрито поняття послуги. Адміністративні послуги – це ті публічні (тобто державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. Було наведено особливості публічних послуг, визначені їх специфічні ознаки. Таким чином, наведеними ознаками «адміністративних послуг» охоплюється величезний масив владно-розпорядчих дій публічних органів.

2. Досліджено нормативно-правову базу та організацію надання адміністративних послуг органами публічного управління в Україні. В цій частині роботи було досліджено нормативно-правові та підзаконні акти на яких базується законодавство України стосовно надання адміністративних послуг, зазначено обов'язки суб'єктів надання адміністративних послуг, розглянуто організацію надання адміністративних послуг в нашій країні на прикладі центрів надання адміністративних послуг та центрів надання безоплатної правової допомоги, завдяки яким реалізовується право людини на безоплатну правову допомогу та на отримання адміністративних послуг яке гарантовано Конституцією України.

3. Проаналізовано зарубіжний досвід надання адміністративних послуг органами публічної влади та встановити перспективні напрямки впровадження цього досвіду в Україні. Було розглянуто структуру та

організацію універсамів послуг у Німеччині, систему «універсамів послуг» у Нідерландах, яка вважається однією із кращих у Європі, а також централізовану систему Відділів Обслуговування Мешканців у Польщі. а також централізовану систему Відділів Обслуговування Мешканців у Польщі. На прикладах таких країн, як: Естонія, Литва, Латвія, Грузія та ін., розглянуто систему надання безоплатної правової допомоги. Проаналізувавши особливості надання таких послуг у країнах Європи можна дійти висновку, що Україна вже почала рухатися вперед переймаючи європейський досвід. Прикладами є центри надання адміністративних послуг які діють у всіх областях України, які наближені до європейських стандартів.

4. Внесено пропозиції для оптимізації механізму надання адміністративних послуг органами публічної влади в Україні. Було надано рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення якості надання адміністративних послуг, подолання корупції, приведення законодавчої бази у відповідність до європейських стандартів. Також, на основі рекомендацій звіту Ради Європи з питання підтримки розвитку системи безоплатної правової допомоги запропоновано поліпшити прозорість системи призначення адвокатів, посилити механізми контролю якості надання безоплатної правової допомоги, спростити чинну систему оплати адвокатів взявши за основу європейський досвід, заохочення адвокатів до представництва клієнтів у віддаленій місцевості, а також розвиток електронного обміну інформацією між відповідними органами для забезпечення більш чіткої узгодженості у діяльності відповідних органів, їхньої ефективності та покращення надання послуг населенню.

На основі виконаних завдань можна зазначити, що з метою вдосконалення системи надання адміністративних послуг, приведення їх у відповідність з демократичними принципами треба вивчати зарубіжний досвід з надання таких послуг, та на його основі створити свою власну систему надання публічних послуг, враховуючі національні традиції та особливості, вдосконалити вже існуючу систему надання публічних послуг а

також узагальнити та систематизувати чинне законодавство яке регулює порядок надання таких послуг населенню.

АНОТАЦІЯ

Ключовим аспектом адміністративно-правової реформи, що впроваджується в Україні є переосмислення змісту адміністративних правовідносин між владою та споживачами адміністративних послуг – народом України, що має вагоме значення для вдосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг, упровадження сучасних форм і стандартів їх надання, розроблених європейською адміністративно-правовою доктриною й практикою, що відображають сутність сервісної складової діяльності органів публічної адміністрації .

Метою магістерської роботи є аналіз організаційно-правового механізму надання адміністративних послуг в Україні.

У першому розділі «Теоретичні засади дослідження адміністративних послуг» охарактеризовано основні поняття, ознаки адміністративних послуг, а також їхнє місце у системі публічного управління. Зроблено висновок, що поняття адміністративної послуги з їх ознаками та підходами до розуміння – надзвичайно багатогранні та складні категорії. Вивчення проблемних питань які стосуються адміністративних послуг має бути спрямоване на вироблення єдиного теоретичного поняття, яке б вдало підтверджувалось на практиці державними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з реалізації владних повноважень, здійснюваних ними за вимогою замовника послуг. Зазначено, що саме удосконалення розвитку сфери надання адміністративних послуг, в тому числі з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, стає для України важливим і актуальним у науково-практичному плані завданням.

У другому розділі «Організаційно-правове забезпечення надання адміністративних послуг в Україні» досліджена нормативно-правова база та розглянуто організація надання адміністративних послуг в Україні.

Зроблено висновок, що в Україні створено достатню нормативно-правову базу для функціонування системи надання адміністративних послуг.

У подальшому необхідні наукові напрацювання щодо удосконалення нормативних актів для покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення організації надання якісних адміністративних послуг виходячи з процесів адміністративно-територіальної реформи, об'єднання територіальних громад зокрема. Також, визначені шляхи та порядок надання адміністративних послуг, безоплатної первинної та вторинної допомоги населенню.

У третьому розділі «Шляхи оптимізації механізму надання адміністративних послуг органами публічного управління» проаналізовано зарубіжний досвід надання адміністративних послуг органами публічної влади та встановлено перспективні напрямки впровадження цього досвіду в Україні.

Проаналізувавши особливості надання таких послуг у країнах Європи зроблено висновок, що Україна вже почала рухатися вперед переймаючи європейський досвід. Прикладами є центри надання адміністративних послуг та центри надання первинної та вторинної правової допомоги, які діють у всіх областях України, які наближені до європейських стандартів.

Було надано рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення якості надання адміністративних послуг, подолання корупції, приведення законодавчої бази у відповідність до європейських стандартів. Також, було запропоновано поліпшити прозорість системи призначення адвокатів, посилити механізми контролю якості надання безоплатної правової допомоги, спростити чинну систему оплати адвокатів взявши за основу європейський досвід, заохочення адвокатів до представництва клієнтів у віддаленій місцевості, а також розвиток електронного обміну інформацією між відповідними органами для забезпечення більш чіткої узгодженості у діяльності відповідних органів, їхньої ефективності та покращення надання послуг населенню.

SUMMARY

A key aspect of the administrative and legal reform being implemented in Ukraine is the rethinking of the content of administrative legal relations between the government and users of administrative services - the people of Ukraine, which is of great importance for improving the legal regulation of the provision of administrative services, the introduction of modern forms and standards for their provision, developed by the European administrative- legal doctrine and practice reflecting the essence of the service component of the activities of public administration bodies.

The aim of the master's thesis is to analyze the organizational and legal mechanism for the provision of administrative services in Ukraine.

In the first section «Theoretical basis of the study of administrative services», the main concepts, features of administrative services, as well as their place in the system of public administration are described. It is concluded that the concept of administrative service with their features and approaches to understanding-extremely complex and complex categories. The study of problematic issues related to administrative services should be aimed at developing a unified theoretical concept, which would be successfully confirmed by state bodies of executive power and local self-government bodies in realization of the authorities' powers carried out by them at the request of the customer. It is noted that it is precisely improving the development of the sphere of provision administrative services, including the use of information and communication technologies, becomes important and relevant for Ukraine in the scientific and practical targets.

In the second section «Organizational and legal provision of administrative services in Ukraine», the regulatory framework was examined and the organization of the provision of administrative services in Ukraine was considered.

It is concluded that in Ukraine there is a sufficient legal and regulatory framework for the functioning of the system of providing administrative services.

Subsequently, scientific developments are required on improving the normative acts for improving the quality of administrative services, ensuring the organization of providing quality administrative services based on the processes of administrative-territorial reform, association of territorial communities in particular. Also, the ways and procedure for the provision of administrative services, free primary and secondary care to the population are identified.

The third section «Ways of optimizing the mechanism of providing administrative services by public administration» analyzed the foreign experience of providing administrative services by public authorities and established the perspective directions of implementation of this experience in Ukraine.

After analyzing the peculiarities of providing such services in the countries of Europe, it was concluded that Ukraine has already begun to move forward with the European experience. Examples are the centers for providing administrative services and centers for providing primary and secondary legal assistance, which operate in all regions of Ukraine, which are close to European standards.

Recommendations and suggestions were made regarding improving the quality of administrative services, overcoming corruption, bringing the legislative framework in line with European standards.

It was also proposed to improve the transparency of the appointment of lawyers, to strengthen mechanisms for quality control of the provision of legal aid, to simplify the current system of payment of lawyers, based on European experience, the promotion of lawyers to the representation of clients in remote areas, and the development of electronic exchange of information between the relevant authorities to ensure more coherence in the activities of the relevant bodies, their effectiveness and improvement of provision of services to the population.