

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

**ВОРОНОВА ЛЮДМИЛА ВОЛОДИМИРІВНА**

**АДМІНІСТРАТИВНІ (ПУБЛІЧНІ) ПОСЛУГИ ЯК ГОЛОВНИЙ  
КРИТЕРІЙ ЯКОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО  
УПРАВЛІННЯ**

Спеціальність: 074 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня  
магістра публічного управління

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність дослідження.** Прийняття Концепції публічних послуг в Україні має сприяти становленню, впорядкуванню та подальшому розвитку системи надання публічних послуг на чітко визначених правових засадах, це надасть змогу задовольнити потреби громадян-споживачів публічних послуг, забезпечить захист їхніх прав та інтересів, гарантованих як Конституцією України, так і іншими законами та нормативно-правовими актами. Сучасний стан надання публічних послуг в Україні характеризується багатьма недоліками та проблемами, незважаючи на те, що держава повинна гарантувати кожному споживачеві право на неупереджене та справедливе вирішення її справи протягом розумного строку. Питання публічних послуг в Україні наразі потребують ґрунтовних наукових досліджень.

Дослідженням особливостей, проблем, правових засад надання адміністративних послуг опікувались: В. Авер'янов, К. Афанасьєв, Ю. Битяк, О. Бандурка, В. Бесчастний, І. Голосніченко, С. Дембіцька, А. Комзюк, Т. Коломоєць, І. Коліушко, О. Кузьменко, Є. Курінний, Г. Писаренко, В. Тимошук, К. Химичук та інші. Дослідженню сфери публічних послуг присвячені роботи закордонних вчених: П. Біркіншоу, В. Брауна, Д. Гайфорда, В. Вайса, В. Кемпена, М. Кларк, Ф. Котлера, О. Майера, А. Матеї, Л. Матеї, Р. Міллера, Р. Мердика, К. Пейтмана, Р. Ролінгса, Р. Сірдена, Дж. Стюарта, К. Фрідмана та ін.

**Мета дослідження** - проаналізувати сучасний стан та особливості надання адміністративних (публічних) послуг як головного критерію якості та ефективності державного управління.

Для досягнення мети було визначено наступні завдання:

- проаналізувати джерельну базу дослідження;
- проаналізувати законодавчу та нормативно-правову базу дослідження;
- проаналізувати світовий досвід надання державою адміністративних (публічних) послуг;

-проаналізувати особливості та проблеми надання державою адміністративних послуг в Україні;

- визначити перспективи оптимізації надання адміністративних (публічних) послуг в Україні та у місті Миколаєві й області.

*Об'єктом дослідження є адміністративні (публічні) послуги.*

*Предметом дослідження є особливості, проблеми та перспективи оптимізації надання адміністративних (публічних) 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: метод узагальнення використано для дослідження надання адміністративних (публічних) послуг в Україні та на світовому рівні. Метод порівняння – використано у роботі під час дослідження закордонного досвіду реалізації державної політики у сфері надання адміністративних послуг. Системний метод використано при аналізі перспективи оптимізації реалізації державної політики у сфері надання адміністративних послуг України.

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

**Наукова новизна одержаних результатів** обумовлена тим, що дане дослідження є спробою комплексного аналізу сучасного стану та особливостей надання адміністративних (публічних) послуг як головного критерію якості та ефективності державного управління в Україні.

**Практичне значення одержаних результатів.** Положення і висновки роботи можуть бути використані для подальшого науково-теоретичного дослідження особливостей надання адміністративних (публічних) послуг в Україні та світі, а також у навчальному процесі з підготовки фахівців з державного управління.

**Апробація результатів дослідження.** За результатами дослідження автором було опубліковано статтю у науковому фаховому виданні.

**Структура роботи** зумовлена її метою та завданнями і складається зі

вступу, трьох розділів, шести підрозділів, висновків, списку використаних джерел (69 найменувань), додатків. Загальний обсяг роботи становить 81 сторінки, з яких 57 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 публічних послуг як головного критерію якості та ефективності державного управління»* охарактеризовано джерельну, законодавчу та нормативно-правову бази дослідження.

Підрозділ 1.1. *«Джерельна база дослідження»*. З'ясовано, що дослідженням адміністративних послуг займалися чимало вітчизняних науковців, окрему увагу варто присвятити питанню відповідності українського законодавства до європейських стандартів. Визначено основні поняття дослідження, проаналізовано стан наукової розробки проблеми у вітчизняній та зарубіжній практиці. З'ясовано, що «адміністративна послуга» - це 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» - 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.

На підставі даних соціологічних досліджень думок споживачів адміністративних послуг, зроблено висновок про наявність таких проблемних моментів, як: складних процедур надання адміністративних послуг; територіальну розпорошеність адміністративних органів; занадто тривалі строки надання багатьох адміністративних (публічних) послуг; незручного й обмеженого режиму роботи адміністративних органів; наявність великих черг в адміністративних органах; відсутність належних умов для очікування; відсутність належної інформації; відсутність альтернативних способів звернення до адміністративних органів за адміністративними послугами; до вагомих проблем належить і питання оплати адміністративних послуг; належного ставлення до відвідувачів адміністративних органів (деякі службовці досі сприймають свою посаду як мандат «на керування» і не відчувають морального зобов'язання перед платниками податків, які цей державний апарат і утримують).

*У підрозділі 1.2. «Законодавча та нормативно-правова база дослідження»* визначено, що одним з основних предметів конституційно-правового регулювання є влада, тобто безпосереднє народовладдя та державна влада як форма політичної організації суспільства. Недивлячись на відсутність у нормах Основного Закону держави посилянь на такий атрибут державної влади, як послуги, що надаються її інститутами, в Конституції України визначено засади прав і свобод людини і громадянина, які фактично встановлюють основи і межі діяльності державних інституцій, зокрема, щодо гарантій надання державних послуг.

Зроблено висновок, що Конституція України є першоджерелом для визначення вимог до державних послуг та суб'єктів цієї процедури.

**У другому розділі «Закордонний досвід надання державою адміністративних (публічних)»** визначені особливості надання публічних послуг в інших країнах.

*У підрозділі 2.1. «Світовий досвід надання адміністративних (публічних) послуг шляхом електронного урядування (е-урядування)»*

встановлено, що запровадження електронного урядування є важливим інструментом підвищення ефективності, якості та доступності адміністративних послуг, спрощує процедуру надання та скорочує адміністративні витрати. Як показує практика, модель електронного урядування є природною і прийнятною для тих країн і культур, в яких держава сприймається як обслуговуюча, сервісна та допоміжна структура. Варто зазначити, що аналіз досвіду організації надання адміністративних послуг у зарубіжних країнах може бути корисним для впровадження в Україні. Так, по-перше, впровадження принципу «єдиного вікна» надання послуг зменшить витрати, підвищить довіру громадян до державних службовців, покращить якість обслуговування з боку службовців. По-друге, розвиток системи електронних адміністративних послуг дозволить забезпечити прозорість з боку службовців, швидкість і зручність обслуговування суб'єктів звернення. Створення в Україні ЦНАП - позитивний крок у запровадженні нової системи організації взаємодії органів влади та громадян, проте результативність діяльності ЦНАП залишається низькою та потребує змін. По-третє, можливість впровадження моделі єдиного офісу для громадян ("onestop-shop"), задля оптимального способу надання адміністративних послуг.

У підрозділі 2.2. «Нормативно-правове забезпечення надання адміністративних послуг в європейських країнах та Америці» встановлено, що основними напрямками розбудови «публічних послуг» у розвинених країнах є:

1) створення найзручніших та найдоступніших умов для отримання послуг споживачами (в тому числі розвиток ідеї інтегрованих офісів – англ. one-stop-shop, нім. – Burgerburo; Burgeramt);

2) пошук оптимального суб'єкта надання послуг (створення «виконавчих агенцій», «роздержавлення» послуг/приватизація, використання методів приватного сектору у публічних інституціях тощо);

3) впровадження інформаційних технологій для надання послуг. Це

стосується як електронізації окремих послуг, так і створення веб-порталів, присвячених публічним послугам (наприклад, портал – [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr) (Франція), [www.servicescanada.gc.ca](http://www.servicescanada.gc.ca) (Канада)).

**У третьому розділі «Особливості, проблеми та перспективи покращення надання державою адміністративних (публічних) послуг»** обґрунтовані причини виникнення проблем, сформульовані конкретні пропозиції щодо оптимізації державної політики у сфері надання адміністративних (публічних) послуг.

*У підрозділі 3.1. «Особливості та проблеми надання державою адміністративних послуг в Україні»* визначено, що в Україні однією з проблем при обслуговуванні громадян є проблеми: «подрібнення» адміністративних послуг, тобто штучний поділ однієї адміністративної послуги на декілька окремих «платних послуг», надмірного регулювання, тобто велика кількість послуг тощо, складність процедур; низької якості адміністративних послуг, тобто проблеми з доступністю та зручністю отримання послуг («подрібнення» багатьох послуг на окремі платні послуги, тривалі строки надання послуг, обмежені форми звернення за послугами, черги, подекуди непристосовані до потреб відвідувачів приміщення адміністративних органів тощо); непрозорості в оплаті адміністративних послуг та надмірні фактичні розміри плати за окремі послуги.

Зроблено висновок, що тема адміністративних послуг однозначно є однією з найактуальніших для України. Активність влади має зосереджуватися навколо питань якості послуг і максимального спрощення та дерегуляції. Також, необхідно заручитися підтримкою органів місцевого самоврядування та суспільства у цій реформі. І тут продемонструвати волю до децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг.

*У підрозділі 3.2. «Сучасний стан та перспективи оптимізації надання адміністративних (публічних) послуг в Україні та місті Миколаєві й області»* доведено, що для успішного розвитку України загалом, та регіонів зокрема, в частині надання адміністративних (публічних) послуг головним є

достатнє фінансування та контроль за якістю надання послуг. Зроблено висновок, що на сьогодні триває процес розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг у всіх регіонах України, зокрема й у м. Миколаєві та області. В умовах реформи з децентралізації значна увага приділяється створенню та організації якісної роботи ЦНАПів в об'єднаних територіальних громадах.

## **ВИСНОВКИ**

Відповідно до визначених у магістерській роботі мети і завдань отримані результати, які в сукупності вирішують важливе наукове завдання щодо надання адміністративних послуг в Україні. В узагальненому вигляді вони зводяться до таких теоретичних і практичних висновків:

1. В результаті аналізу джерельної бази дослідження було встановлено, що адміністративні послуги своєю теорією спрямовують владу на результативність, на надання цілісного продукту/послуги. В останні роки, використовуючи європейський досвід, в українське законодавство було імplementовано правові норми, що зобов'язали органи місцевого самоврядування України та їхні структурні підрозділи надавати адміністративні послуги населенню через Центри надання адміністративних послуг. На нашу думку, українська концепція адміністративних послуг є по суті вітчизняним надбанням. Поняття адміністративних послуг поряд з орієнтацією на цілісність послуги, поряд з чіткими класифікаційними ознаками, не завжди дозволяє дати однозначну відповідь на питання, пов'язані із віднесенням або невіднесенням до адміністративних послуг: «довідок»; звітів, декларацій і повідомлень; прохань, пропозицій і рекомендацій тощо.

Проте, цілком очевидно, що теорія адміністративних послуг повинна мати і певний рівень гнучкості для врахування раціональних потреб



практики. В свою чергу, закордонні науковці, які досліджували теорію публічних послуг не надають категоріям, що стосуються адміністративних (публічних) послуг жорсткого юридичного визначення. Разом з тим, українське прагнення до чіткої термінологічної визначеності призвело до того, що маємо як позитиви у розвитку доктрини адміністративних послуг, так і деякі ризики.

2. Проаналізовано законодавчу та нормативно-правову бази дослідження у сфері надання адміністративних послуг, в результаті чого, виявлено як негативні тенденції - швидкозмінюваність української нормативно-правової бази, так і позитивні - прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» та супутніх постанов Кабінету Міністрів України. Відповідно почалась «інвентаризація» вітчизняного законодавства в цій сфері, що повинно призвести до зменшення підзаконних актів, спрощення роботи з нормативно-правовою базою та усунення правових колізій.

Разом з тим для повноцінної реформи сфери адміністративних послуг слід особливу увагу приділити питанням децентралізації базових адміністративних послуг. Впорядкуванню оплати адміністративних послуг через ухвалення закону про адміністративний збір. Врегулюванню процедурних відносин між громадянами та чиновниками шляхом ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу.

3. Проаналізовано світовий досвід надання державою адміністративних (публічних) послуг в частині електронного врядування, та встановлено, що впровадження інформаційних технологій у публічні органи уряду дозволяє швидко оптимізувати публічне адміністрування, а саме сприяє зниженню витрат на утримання держави, прискорює взаємодію органів державної влади між собою, юридичними та фізичними особами.

Зарубіжний досвід показує, що модель електронного урядування є природною і прийнятною для тих країн і культур, у яких держава сприймається як обслуговуюча, сервісна та допоміжна структура. Сам факт централізованого надання адміністративних послуг у країнах ЄС не

сприймається за «суперпослугу» – це звичайна практика, до якої звикли європейці. А отже, з урахуванням світового досвіду, варто наголосити, що покращення, спрощення, пришвидшення надання адміністративних послуг в Україні є однією з центральних потреб удосконалення управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

4. Проаналізовано особливості та проблеми надання державою адміністративних послуг в Україні, та серед основних причин виникнення проблем варто виділити головні: 1) хаотичність розвитку законодавства з питань оплати адміністративних послуг, а отже, невпорядкованість законодавства – закріплення норм щодо оплати послуг у нормативно-правових актах різного рівня – зі споживачів кошти можуть стягуватися без належних підстав і в необґрунтованих розмірах; 2) формальна безоплатність багатьох адміністративних послуг - може призводити лише до фактичного здороження їх вартості для суб'єктів звернення, натомість законна офіційна платність адміністративних послуг, навпаки, може бути кориснішою для суспільства, оскільки зменшує корупційну мотивацію у суб'єктів звернення; 3) бюджетне недофінансування органів влади, фактична вимушеність до заробляння коштів.

Підсумовуючи, можна відзначити, що тема адміністративних послуг однозначно є однією з найактуальніших для України. Активність влади має зосереджуватися навколо питань якості послуг і максимального спрощення та дерегуляції. Також, необхідно заручитися підтримкою органів місцевого самоврядування та суспільства у цій реформі, а для цього слід продемонструвати волю до децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг.

5. Визначено перспективи оптимізації надання адміністративних (публічних) послуг в Україні та у місті Миколаєві й області, зокрема, шляхом переосмислення державними службовцями і працівниками органів самоврядування своїх функцій, виходячи з вимог, потреб і прагнень оновленого, демократизованого і лібералізованого суспільства; формування

кадрового складу компетентних управлінських працівників із постіндустріальною світоглядною і ціннісною системою; суттєвого підвищення етичного та інтелектуального потенціалу всього кадрового забезпечення; забезпечення належними умовами приміщень.

Проте, необхідно врахувати, що під час складного адміністративного процесу перетворень, вже зараз відвідувач може отримати майже будь-яку послугу в одному місці: від реєстрації місця проживання до подання документів на реєстрацію бізнесу. До того ж, планується передача й інших повноважень і функцій від органів державної влади, як-то видача паспортів, посвідчень водія, реєстрація транспортних засобів, видача номерних знаків та багато інших. Запроваджується електронне керування чергою, що дає можливість регулювати черги заявників для отримання адміністративної послуги та економити їх час. З метою запобігання корупції, у деяких регіонах у приміщеннях ЦНАП встановлено камери аудіо- та відеозапису.

Отже, завдяки злагодженості в роботі, інноваційним підходам, розгалуженості системи надання адміністративних послуг, завдяки відкриттю відокремлених територіальних підрозділів Центру надання адміністративних послуг Миколаївської міської ради в кожному районі міста та прагненню до розвитку й вдосконалення, Центр надання адміністративних послуг Миколаївської міської ради, на нашу думку, здатен вирішити всі нагальні питання, пов'язані з децентралізацією влади та стати взірцем у сфері надання адміністративних послуг всеукраїнського масштабу.

### **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ**

1. Бондар Г. Л., Воронова Л. В. Сучасний стан надання адміністративних послуг в Україні за умов децентралізації / Г. Л. Бондар, Л. В. Воронова // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. – Том 30 (69). - № 1. - 2019 . (Прийнято науковою редакцією до друку).

## АНОТАЦІЯ

Магістерська робота на тему «Адміністративні (публічні) послуги як головний критерій якості та ефективності державного управління» має науково-дослідницький характер. В ній подається характеристика теоретичних засад дослідження державної політики у сфері надання адміністративних (публічних) послуг в Україні та за кордоном, включаючи нормативно-правові засади дослідження. Проаналізовано особливості та проблеми надання державою адміністративних послуг в Україні. Наведено закордонний досвід реалізації державної політики у сфері надання державою адміністративних (публічних) послуг в частині електронного врядування. Визначено особливості та перспективи оптимізації надання адміністративних (публічних) послуг в Україні та у місті Миколаєві й області.

*Ключові слова:* центр надання адміністративних послуг, децентралізація, адміністративні послуги, адміністратор.

## ANNOTATION

The master's work on "Administrative (public) services as the main criterion for the quality and efficiency of public administration" has a research character. It describes the theoretical basis for the study of public policy in the field of providing administrative (public) services in Ukraine and abroad, including the legal and regulatory framework of the study. As a result, negative tendencies were detected - the rapid changeability of the Ukrainian legal and regulatory framework, as well as positive - the adoption of the Law of Ukraine "On Administrative Services" and related Decrees of the Cabinet of Ministers of Ukraine. Accordingly, the "inventory" of domestic legislation in this area has begun, which should lead to a reduction of by-laws, simplification of work with the regulatory framework and the elimination of legal conflicts.

The peculiarities and problems of providing the state with administrative services in Ukraine are analyzed. Among the main causes of problems one should highlight the following: 1) the chaotic development of legislation on the payment of administrative services, and, consequently, disorderly legislation - the establishment of norms for the payment of services in normative and legal acts of various levels - Consumers may be charged without reasonable grounds and in unreasonable amounts; 2) the formal gratuitousness of many administrative services - can only lead to an actual increase in their value for the subjects of treatment, whereas the legitimate official payment of administrative services, on the contrary, may be more beneficial to society, since it reduces the corruption motivation of the subjects of treatment; 3) budget underfunding of the authorities, actual forcedness to earn money. The foreign experience of implementing the state policy in the sphere of providing the state with administrative (public) services in the field of e-governance is given, and it is established that the introduction of information technologies into public bodies of the government allows for quick optimization of public administration, namely, it helps to reduce the cost of maintaining state, accelerates the interaction of state bodies power among themselves, legal entities and individuals. The prospects for optimizing the provision of administrative (public) services in Ukraine and in the city of Mykolayiv and the region are determined, in particular, by rethinking public officials and employees of self-government bodies in their functions, based on the requirements, needs and aspirations of an updated, democratized and liberalized society; formation of staffing of competent management personnel with a post-industrial vision and value system; substantial increase of ethical and intellectual potential of all staffing; provision of proper premises conditions.

**Keywords:** *the center for providing administrative services, decentralization, administrative services, administrator.*

#### LIST OF PUBLISHED WORKS ON THE THEME

1. Bondar H. L., Voronova L.V. State policy in the sphere of cyber security of

Ukraine / H. L. Bondar, L.V.Voronova // Scientific Papers of the Taurida National University named after VI Vernadsky. Series: Public Administration. - Volume 30 (69). - No. 1, 2019 (accepted by the scientific editors to the press).