

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Шуригіна Вікторія Валентинівна

**ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В
УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Спеціальність 028 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття кваліфікації магістра

Миколаїв – 2019

Магістерська робота є рукописом

Робота виконана в Інституті державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили

Науковий керівник: кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри соціальної роботи, управління і педагогіки Інституту державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили **Акімова Тетяна Юріївна.**

Рецензент: кандидат історичних наук, доцент **Гайдай Ольга Михайлівна**

Захист відбудеться 27 грудня 2019 р. о 10:00 годині на засіданні кафедри публічного управління та адміністрування Інституту державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили за адресою: 54003, м. Миколаїв, вул. 1-ша Воєнна, 2.

З роботою можна ознайомитись на кафедрі публічного управління та адміністрування Інституту державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили за адресою: 54003, м. Миколаїв, вул. 1-ша Воєнна, 2, ауд. 10-304.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми роботи. Вибір Європейського напрямку розвитку для України означає рух до європейської цивілізаційної моделі, що передбачає складний демократичний перехід до політично організованого, відповідального суспільства нової якості, в якому поступово підвищується рівень ділової активності та політичної участі громадян, забезпечення їхніх прав і свобод, формується нова структура соціального простору. В світлі зазначеного назріла нагальна потреба зміни вектору публічного адміністрування, згідно сучасним тенденціям та євроінтеграції.

Якісні зміни у структурі та змісті громадянського суспільства неминуче детермінують зміни у формі та змісті держави, особливо в системі державного управління, що передбачає, насамперед, повну зміну формату спілкування держави та громадян. І підґрунтям такого нового «формату» має стати формування ефективної та результативної системи публічного управління, адекватної українським реаліям і світовим тенденціям.

Актуальні питання ефективності надання адміністративних послуг на місцевому рівні були досліджені в наукових працях Т. О. Буренко, Н.В. Васильєвої, С.Д. Дубенко, О. С. Ігнатенко, використання світового досвіду управління якістю наданих послуг у системі публічного адміністрування висвітлювалось в працях О.О. Ковальової, С. М. Серьогіна, В. А. Холопова.

Але, попри вагомий вклад учених у розвиток науково-теоретичних досліджень окремих аспектів публічного адміністрування в системі державного управління, слід звернути увагу на відсутність системних комплексних досліджень та аналізу організаційно-правових основ управління містом, недостатнє вивчення досвіду країн Європейського Союзу в цій сфері. Це зумовило вибір теми та структурно-логічну побудову дослідження.

Мета й завдання дослідження. Метою дипломної роботи є теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій з удосконалення процесів надання адміністративних послуг.

Визначена мета дослідження передбачає виконання таких **завдань**:

- розглянути поняття «адміністративні послуги» та проаналізувати організаційно-правові основи надання адміністративних послуг;
- дослідити зарубіжний досвід надання адміністративних послуг органів місцевого самоврядування;
- проаналізувати роботу центрів надання адміністративних послуг (на прикладі центру надання адміністративних послуг Миколаївської міської ради);
- вивчити вплив євроінтеграційної політики України на процеси надання адміністративних послуг;
- розробити пропозиції щодо підвищення ефективності надання адміністративних послуг на місцевому рівні.

Об'єкт дослідження – система надання адміністративних послуг в Україні.

Предмет дослідження – особливості надання адміністративних послуг в умовах євроінтеграційної політики України.

Методи дослідження. Під час написання магістерської роботи були використані теоретичні **методи**, а саме: аналіз, синтез, узагальнення та дедукція. Зокрема, аналіз дозволяє виокремити та вивчити поняття «адміністративні послуги» та систему надання адміністративних послуг в місцевих органах виконавчої влади та нормативно-правове забезпечення. За допомогою синтезу встановлено логічні зв'язки між елементами з метою структурування магістерської роботи. Метод узагальнення сприяв виокремленню основних аспектів дослідження та їх чіткому висвітленню. Дедуктивний метод використано у логічно послідовному висвітленні розділів магістерської роботи.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в теоретичному обґрунтуванні діяльності системи надання адміністративних послуг та розробці практичних рекомендацій з удосконалення процесів надання адміністративних послуг:

дістали подальшого розвитку: розгляд системи надання адміністративних послуг через системний підхід, за допомогою якого було описано структуру, проведено класифікацію та виявлено недоліки у виконанні функцій системи.

Практичне значення отриманих результатів полягає в можливості використання у процесі реформування місцевого самоврядування та при перегляді взаємодії місцевих органів публічної влади при наданні адміністративних послуг, а також при викладанні дисципліни «Публічне управління та адміністрування».

Апробація результатів дослідження. Основні положення, висновки і практичні рекомендації висвітлено у доповідях на науково-практичній конференції «Лісабонський договір – 10 років після набуття чинності. Що змінилося у функціонуванні ЄС?» (м. Миколаїв, 02 грудня 2019 р.) та Всеукраїнській науково-практичній інтернет-конференції «Публічне управління та адміністрування: переваги та проблеми» (30 листопада 2019 р.)

Публікації. Шуригіна В.В. Досвід надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу / В.В. Шуригіна // Лісабонський договір – 10 років після набуття чинності. Що змінилося у функціонуванні ЄС? : Науково-практична конференція : тези доп., Миколаїв, 2 грудня 2019 р. / ЧНУ ім. Петра Могили. – Миколаїв, 2019. – С. 216 – 218.

Структура й обсяг дипломної магістерської роботи. Дипломна магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та переліку використаних джерел. Загальний обсяг роботи – 79 сторінок комп'ютерного тексту. Список використаних джерел із 58 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження та здійснено огляд наукової літератури з відповідної тематики, визначено мету, об'єкт, предмет та завдання дослідження; наведено та обґрунтовано методи дослідження, сформульовано наукову новизну, практичну значущість роботи, подано дані щодо апробації результатів дослідження та публікацій по темі роботи, а також структуру роботи.

У першому розділі **«Теоретичні засади надання адміністративних послуг в Україні»** досліджено поняття «адміністративна послуга» та зарубіжний досвід країн ЄС у сфері надання публічних послуг.

Визначено, що в адміністративно-правовій доктрині країн ЄС, як правило, не виділяють окремого правового інституту адміністративних послуг, для позначення вказаного явища застосовуються поняттями «public services» (публічні послуги), «services of general interest» (послуги, що становлять загальний інтерес), «services of general economic interest» (послуги, що становлять загальний економічний інтерес), «services for citizens» (послуги для громадян), до яких окрім інших публічних включають послуги, що в Україні відносять до адміністративних послуг.

З'ясовано, що з метою отримання громадянином без перешкод, швидко і за одне відвідування адміністративної послуги в багатьох європейських країнах була розроблена і втілена модель єдиного офісу для громадян – «one-stop-shop».

Досліджено особливості надання адміністративних послуг в Великобританії, ФРН, Нідерландах, Швеції, Угорщині та Франції та виявлено, що в європейських країнах сьогодні фактично відбувається приватизація функцій держави та часткова передача їх для здійснення приватним суб'єктам особливо у тих сферах, де це справляє найефективніший вплив, натомість за органами державної влади залишаються функції контролю за діяльністю таких суб'єктів та можливість вплинути на форми і методи їх діяльності. Існує думка, що завданням приватних організацій, які надають послуги, є виконання основної функції, необхідної для сприяння економічному та соціальному благополуччю, включаючи приватний сектор із сильним публічним елементом.

Визначено, що першочергову увагу в зарубіжних країнах привертає правове регулювання надання публічних послуг та те, що це послуги, які знаходяться в компетенції органів публічної адміністрації. Законодавець європейських країн передбачив процедуру надання послуг, умови їх реалізації та результат. Головне, що наголос завжди зроблено на можливості реалізації громадянами своїх прав на отримання цих послуг.

Приклад країн ЄС доводить, що централізоване надання адміністративних послуг не є «суперпослугою» – це звичайна практика. Тому позитивний досвід зарубіжним держав необхідно запроваджувати в Україні, в контексті її інтеграції в Європейській Союз.

Таким чином, в першому розділі обгрунтовано, що реформи адміністративної системи в сучасній Українській державі передбачають відмову від старих бюрократичних методів роботи, це насамперед, стосується питання надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам.

Доведено, що адміністративні (управлінські) послуги – це новий елемент взаємовідносин держави з особою. Ними слід вважати, зокрема, численні різного роду дозвільно-реєстраційні дії державних органів за відповідними зверненнями осіб. Такі дії оцінюються як виконання обов'язків держави перед громадянами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і свобод.

Охарактеризовано суспільні відносини, на які охоплює надання адміністративних послуг.

У другому розділі **«Сучасний стан надання адміністративних послуг в Україні»** здійснено аналіз роботи центрів надання адміністративних послуг в Україні в умовах децентралізації влади; досліджено особливості організації та правових основ надання адміністративних послуг в Україні.

Розглянуто основні аспекти чинного законодавства України у сфері надання адміністративних послуг громадянам, які свідчать про те, що за останні роки в країні відбуваються позитивні зрушення спрямовані на вироблення ефективних організаційних форм у наданні послуг з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

У роботі проаналізовано діяльність Центру з надання адміністративних послуг Миколаївської міської ради.

Аналіз кількості та переліку адміністративних послуг показав, що з них найбільшу кількість мають послуги про зняття і реєстрацію з міста проживання, а також надання довідок з цих питань, витяги та реєстраційні дії по юридичним та фізичним особам-підприємцям, послуги щодо реєстрації майнових прав.

Охарактеризовано надання адміністративних послуг в ЦНАП за допомогою автоматизованої системи «Віртуальний офіс електронних послуг», доведено, що вона сприяла створенню комфортних умов для фізичних та юридичних осіб в процедурі отримання якісних адміністративних послуг, що значно економить час та інші ресурси громадян.

Проаналізовано динаміку звернень, яка свідчить про зріст попиту на послуги ЦНАП Миколаївської міської ради, а також стійку тенденцію до зміни якісного складу послуг, а саме збільшення власних послуг та зменшення послуг територіальних (місцевих) представництв органів виконавчої влади. Це пов'язано з децентралізацією повноважень у рамках реформи місцевого самоврядування.

Таким чином, в другому розділі визначено, що діяльність публічної влади має бути спрямована на задоволення потреб та інтересів громадян, а владні повноваження отримуються суб'єктом надання адміністративних послуг на підставі закону.

Надання адміністративних послуг регулюється Законом України «Про адміністративні послуги», який було ухвалено 6 вересня 2012 р. Також існує багато інших нормативно-правових актів, які визначають діяльність органів публічної влади в цій сфері. Але попри намагання законодавця удосконалити процес нормативно-правове забезпечення функціонування системи надання адміністративних послуг громадянам все ж має істотні недоліки щодо забезпечення справедливого, об'єктивного, своєчасного та якісного надання послуг споживачу (одержувачу), тому потребує уточнення та доповнення

У третьому розділі **«Удосконалення процесів надання адміністративних послуг в Україні»** розкрито особливості впливу євроінтеграційної політики України на процеси надання адміністративних послуг та можливість їх адаптації в сучасних умовах децентралізації влади в Україні; сформульовані рекомендації щодо підвищення ефективності надання адміністративних послуг.

Охарактеризовано коло проблем і недоліків, які перешкоджають якісній роботі ЦНАПів в об'єднаних територіальних громадах, головні з них – недостатнє фінансування в окремих регіонах, комерціалізація та відсутність контролю якості послуг.

Визначено, що всі загальні фактори, які призводять до проблем у вітчизняній сфері надання адміністративних послуг, обумовлені людським чинником, а саме: віком працівників, їх рівнем освіти, недостатнім володінням професійними навичками, відсутністю мотивації, осмисленням, поінформованістю, незадоволенням умовами праці тощо.

Основною перешкодою для якісного надання адміністративних послуг в Україні на сьогодні є відсутність єдиних правил адміністративної процедури. Організація роботи державних електронних реєстрів залишається неефективною — інформація в них дублюється, автоматизований обмін даними здебільшого відсутній, система ідентифікації користувачів розгорнута лише частково, а процес автоматизації послуг не завжди приводить до їх спрощення.

Доведено, що в Україні існує необхідність законодавчого врегулювання зазначених питань та запровадження системи визначення рівня задоволених якістю надання адміністративних послуг користувачів.

Один із головних висновків, який можна зробити виходячи з досвіду діяльності Центру адміністративних послуг, полягає в тому, що для створення подібних універсамів послуг, в першу чергу, потрібне розуміння міським керівництвом необхідності їх упровадження, значні фінансові витрати, професійний системний підхід і застосування новітніх інформаційно-комунікативних технологій.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження надання адміністративних послуг в умовах євроінтеграційної політики України дозволяє зробити наступні висновки:

1. Досліджено, що нормативне визначення публічних послуг надається у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. 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. Зокрема, що державні послуги надаються органами державної влади (переважно виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. А муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету. Досліджено, що основним критерієм віднесення публічних послуг до державних чи муніципальних у цьому випадку є джерело коштів, за рахунок яких вони надаються.

У роботі адміністративна послуга розглядається в двох аспектах: а) як публічно-владна діяльність адміністративного органу та б) як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу. До адміністративних послуг не належить контрольна діяльність (проведення перевірки, ревізії, інспектування тощо), освітні, медичні та господарські послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями.

Класифіковано адміністративні послуги за предметом (характером) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів. Серед них можна виділено підприємницькі (або господарські), соціальні, земельні, будівельно- комунальні, житлові та інші види адміністративних послуг.

Вивчено досвід європейських країн у сфері надання адміністративних послуг, який демонструє модель концепції сервісної держави. Запропоновано як позитивне для України запровадження у вітчизняну систему функціонування ЦНАПів процедури видачі документів дозвільного характеру за декларативним принципом з урахуванням досвіду Німеччини та Великої Британії; за зразком Швеції, Нідерландів та Франції перевести чинні реєстри та інформаційні бази в електронний формат із забезпеченням захисту й доступу громадян для поліпшення системи надання адміністративних послуг. В адміністративно-правовій доктрині країн ЄС, як правило, не виділяють окремого правового інституту адміністративних послуг, для позначення вказаного явища застосовуються поняттями «public services» (публічні послуги), «services of general interest» (послуги, що становлять загальний інтерес), «services of general economic interest» (послуги, що становлять загальний економічний інтерес), «services for citizens» (послуги

для громадян), до яких окрім інших публічних включають послуги, що в Україні відносять до адміністративних послуг.

2. Проаналізовано діяльність Центру з надання адміністративних послуг Миколаївської міської ради та встановлено, що ця установа надає суб'єктам звернення значну кількість адміністративних послуг. Діяльність Центру налагоджена на високому рівні, відбувається згідно діючого законодавства України. Переважна кількість послуг надається з питань зняття з реєстрації та реєстрації місця проживання осіб, а також з питань майнових та земельних прав.

3. Вивчено вплив євроінтеграційної політики України на процеси надання адміністративних послуг.

Вивчення досвіду надання адміністративних послуг в країнах Європи показало, що функціонування універсамів послуг Німеччини, Англії, Швейцарії, Нідерландів, Угорщини, Франції та Польщі мають як свої переваги, так і свої недоліки. Але все одно досвід їх функціонування є важливим для України, оскільки дані країни є країнами-членами Європейського Союзу та посідають провідні місця у світовому розвитку надання послуг населенню.

Доведено, що для успішного функціонування центрів з надання адміністративних послуг в контексті інтеграції України в європейський простір необхідно, насамперед: подолання комунікаційних бар'єрів, дерегуляція і гармонізація законодавства з Європейським Союзом; мотивація і навчання державних службовців; чисельність службовців в органах прямого обслуговування клієнтів; врахування результатів опитування клієнтів; поширення найкращих практик; використання сучасних технологій; управління та удосконалення знань працівників, що працюють з клієнтами

Розглянуто, що в європейських країнах більшість послуг надається за допомогою сучасних інформаційних технологій, в той час, як в Україні, завдяки безсистемності і непослідовності створення системи електронного урядування та просування відомчих інтересів, привело до гальмування цього процесу. У роботі визначені проблеми та необхідність подальшого розвитку Центрів з надання адміністративних послуг.

4. Розроблено пропозиції щодо підвищення ефективності надання адміністративних послуг на місцевому рівні з урахуванням основних недоліків надання адміністративних послуг в Україні.

Найбільш типовими порушеннями законодавства у сфері надання адміністративних послуг є вимагання документів, не передбачених законодавством, або у формі не передбаченій законодавством. Доведено, що сучасні системи надання адміністративних послуг мають ряд недоліків, до яких належать:

- наявність не передбачених законами видів адміністративних послуг;
- поділ адміністративної послуги на кілька платних послуг;

- перекладення обов'язків адміністративних органів із збирання довідок або погодження документів на фізичних та юридичних осіб;
- вимагання від фізичних та юридичних осіб документів, не визначених законодавством або у не передбаченій законодавством формі;
- необґрунтоване справляння плати або необґрунтовано великі розміри плати за надання окремих видів адміністративних послуг;
- встановлення в адміністративному органі графіка приймання громадян у незручний для них час;
- необґрунтовано тривалий строк надання окремих послуг;
- обмеженість доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг;
- неналежне законодавче регулювання процедурних питань надання послуг;
- фактичне зобов'язання фізичних та юридичних осіб отримувати супутні платні послуги;
- віднесення до повноважень одного органу здійснення контролю і надання відповідних послуг;
- відсутність стандартів надання послуг;
- ставлення до фізичних та юридичних осіб як до прохачів, орієнтація не на задоволення потреб особи, а на формальне дотримання процедури.

Виявлені проблеми і недоліки функціонування Центрів з надання адміністративних послуг в Україні визначили, що для їх усунення доречним буде вжиття таких заходів, як:

- 1) повна децентралізація основних адміністративних послуг в умовах децентралізації влади та адміністративної реформи в Україні;
- 2) формування мережі ЦНАП відповідно до нової моделі територіальної організації влади;
- 3) запровадження критеріїв оцінювання якості надання адміністративних послуг: результативність, простота, строківість, оперативність, своєчасність, зручність, чутливість, відкритість, рівність та мінімальна (справедлива) вартість;
- 4) постійне проведення моніторингу якості надання адміністративних послуг;
- 5) мінімізування надання адміністративних послуг, шляхом їх чіткого групування та надання зрозумілої для споживача звернень назви;
- 6) мінімізування кількості органів, залучених до надання адміністративної послуги та кількість документів, що вимагаються від особи;
- 7) удосконалення організаційно-правових засад надання адміністративних послуг;
- 8) запропоновано з метою зниження корупційних ризиків у роботі органів публічної влади в сфері надання адміністративних послуг впроваджувати надання послуг в електронному вигляді;

9) постійне підвищення кваліфікації працівників Центрів, мотивація праці, попередження професійного вигорання.

Складність та багатовимірність нагальних проблем у сфері якісного надання суб'єктам звернень адміністративних послуг зумовлює необхідність подальшого продовження досліджень у цьому напрямку.

Основні положення роботи представлено в таких публікаціях:

1. Шуригіна В.В. Досвід надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу / В.В. Шуригіна // Лісабонський договір – 10 років після набуття чинності. Що змінилося у функціонуванні ЄС? : Науково-практична конференція : тези доп., Миколаїв, 2 грудня 2019 р. / ЧНУ ім. Петра Могили. – Миколаїв, 2019. – С. 216 – 218.

АНОТАЦІЯ

Шуригіна В. В. Особливості надання адміністративних послуг у умовах децентралізації. – На правах рукопису.

Магістерська робота на здобуття академічного ступеня магістра за спеціальністю – 028 публічне управління та адміністрування. – Чорноморський національний університет імені Петра Могили, Миколаїв, 2019.

Магістерська робота присвячена дослідженню теоретичних механізмів впровадження електронного документообігу в місцевих органах виконавчої влади та розробці практичних рекомендацій щодо їх удосконалення.

У процесі дослідження було з'ясовано поняття адміністративних послуг та її види. Класифіковано адміністративні послуги за предметом (характером) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів.

Досліджено зарубіжний досвід країн ЄС з надання адміністративних послуг органів місцевого самоврядування. З'ясовано, що в країнах ЄС не виділяють окремого правового інституту адміністративних послуг, для позначення вказаного явища застосовуються поняттями «public services», «services of general interest», «services of general economic interest», «services for citizens», до яких окрім інших публічних включають послуги, що в Україні відносять до адміністративних послуг.

Проаналізована робота центрів надання адміністративних послуг (на прикладі центру надання адміністративних послуг Миколаївської міської ради) та організаційно-правові основи надання адміністративних послуг.

Вивчено вплив євроінтеграційної політики України на процеси надання адміністративних послуг та на цій основі розроблені пропозиції щодо підвищення ефективності надання адміністративних послуг на місцевому рівні.

Ключові слова: адміністративна послуга, суб'єкти звернень, універсам послуг, посадова особа, євроінтеграція.

SUMMARY

Shurygina V. V. Features of providing administrative services in the conditions of decentralization. As a manuscript.

Master's thesis for an academic master's degree in the specialty - 028 public administration and administration. - Black sea state University named after Peter Graves, Nikolaev, 2019.

The master's work is devoted to the study of theoretical mechanisms for the introduction of electronic document management in local Executive authorities and the development of practical recommendations for their improvement.

During the study, the concept of administrative services and their types were clarified. Classifieds! Admin! Issuing Services by Subject (Character) Issues, by Issues!

EU countries' experience in providing administrative services to local governments has been investigated. It has been found that in the EU countries there are no separate legal institutions of administrative services, the notions of "public services", "services of general interest", "services of general interest" are used to denote "services of general interest", "services for citizens", to which other public entities include services related to administrative services in Ukraine.

The work of the centers of administrative services (on the example of the center of administrative services of the Nikolaev city council) and the organizational and legal bases of the provision of administrative services are analyzed.

The impact of Ukraine's European integration policy on administrative service delivery processes has been examined and proposals for improving the efficiency of administrative service delivery at the local level have been developed.

Keywords: administrative service, subjects of appeals, supermarket services, official, European integration,