

## ПРОБЛЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ТА РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

УДК 338:352.075.2

### УДОСКОНАЛЕННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Толуб'як В. С., д.н.держ.упр.,  
Костецький В. В., к.е.н.

*Тернопільський національний економічний університет*

У статті визначено основні проблеми надання адміністративних послуг органами державної влади та обґрунтовано напрями їх вирішення. Визначено, що державне управління як організуюча діяльність органів виконавчої влади спрямована на вирішення нагальних завдань суспільства. Тому подальше удосконалення надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам виступає найважливішим завданням адміністративної реформи в Україні. Для досягнення мети застосовувалися методи наукової абстракції, порівняльного, структурного аналізу та синтезу, системний підхід. Обґрунтовано необхідність оптимізації механізму надання адміністративних послуг, який є непрозорим, нераціональним і досить часто не враховує як інтереси громадян, так і органів влади, в яких унаслідок нестачі фінансових ресурсів відсутні можливості для створення належних робочих місць для спеціалістів, що надають адміністративні послуги. Удосконалення системи надання адміністративних послуг можливе за умови правового закріплення концептуальних засад її функціонування і розвитку, подолання адміністративних бар'єрів, формування високої культури взаємовідносин влади і громадян. Як висновок, визначено, що головною метою такого процесу має бути ідентифікація, оцінка потенціалу і використання резервів людського чинника у формуванні умов результативної, ефективної, соціально та економічно виправданої співпраці сторін у процесах і процедурах надання владою адміністративних послуг.

**Ключові слова:** публічне управління органи державної влади; адміністративна реформа; адміністративні послуги; центр надання адміністративних послуг; якість надання адміністративних послуг

UDC 338:352.075.2

### IMPROVING STATE ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE

Tolubiak V., Dr. of Public Administration,  
Kostetsky V., Candidate of Economic Sciences  
*Ternopil National Economic University*

The article outlines the main problems of providing administrative services by state authorities and substantiates directions for their solution. It states that public

administration as an organizing activity of state executive bodies is aimed at solving urgent tasks of the society. Therefore, further improvement in administrative services to individuals and legal entities is the most important task of administrative reform in Ukraine. To achieve the goal, the authors have used methods of scientific abstraction, comparative and structural analysis and synthesis, as well as the systemic approach. The authors have also substantiated the necessity for optimization of the administrative service mechanism, since it lacks transparency and rationality, and often fails to take into account the interests of both citizens and authorities. The latter are not able to create proper workplaces for administrative service specialists due to lack of financial resources. Improvement of the administrative service system is possible if we legally formalize the conceptual foundations of its functioning and development, if we overcome administrative barriers, and facilitate good relationships between authorities and citizens. As a conclusion, it has been determined that the main objective of such a process should be the identification, potential assessment and use of human resource reserves in order to create conditions for successful, effective, and socially and economically justified cooperation of the parties in the administrative service processes and procedures.

**Keywords:** public administration, state authorities; administrative reform; administrative services; the center for providing administrative services; the quality of providing administrative services.

**Актуальність проблеми.** Початок ХХІ ст. в Україні ознаменувався серйозними реформами організації публічної влади, метою яких стало підвищення ефективності діяльності органів управління щодо задоволення потреб громадянина та суспільства в цілому. Демократичні принципи управління посилюють роль громадянського суспільства і самих громадян у виконанні державних функцій, зростає питома вага послуг, що надаються громадянам. Сучасні соціальні держави розширюють спектр адміністративних послуг громадянам та юридичним особам. В Україні цей процес перебуває на стадії реформування, тому доводиться вирішувати чимало комплексних проблем конституційного, адміністративного, цивільного та інших галузей права і формувати ефективне правове поле щодо надання адміністративних послуг.

Реалізація адміністративної реформи в Україні пов'язана із розвитком демократизації державного управління, більш широким використанням технічних та електронних засобів передачі інформації, а також розширенням спектру адміністративних послуг. Публічне управління як організуюча діяльність органів виконавчої влади

спрямована на вирішення нагальних завдань суспільства. Тому подальше удосконалення надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам виступає найважливішим завданням адміністративної реформи в Україні.

**Аналіз останніх наукових досліджень.** Наукові дослідження у сфері надання адміністративних послуг органами державної влади здійснювали багато вчених, серед яких В. Авер'янов, М. Білинська, В. Вакуленко, І. Колісниченко, Н. Калинець, А. Мельник, Г. Монастирський, Н. Нижник, О. Оболенський, А. Осикова, Т. Паутова, В. Сороко, В. Тимошук, А. Толмачова, О. Чемерис, Ю. Шаров та інші. При цьому, віддаючи належне значному внеску науковців у розвиток системи надання адміністративних послуг, слід зауважити, що дана тема є настільки актуальною і різноплановою, що потребує подальшого усестороннього дослідження у контексті вітчизняних реалій.

**Мета статті:** визначення основних проблем надання адміністративних послуг населенню органами державної влади та обґрунтування напрямів їх удосконалення.

**Викладення основного матеріалу дослідження.** Останніми роками спостерігається активізація розробки та впровадження інституційного і нормативно-правового забезпечення надання адміністративних послуг, відкриваються сучасні центри їх надання. У той же час механізм надання адміністративних послуг в Україні потребує вдосконалення, адже є непрозорим, нераціональним і досить часто не враховує як інтереси громадян, так і органів влади, в яких унаслідок нестачі фінансових ресурсів відсутні можливості для створення належних робочих місць для спеціалістів, що надають адміністративні послуги.

У міру розвитку та проникнення інформаційних і телекомунікаційних технологій в усі сфери суспільного життя органи державної влади все частіше використовують їх для організації ефективного управління діяльністю і підвищення якості послуг, що надаються населенню та юридичним особам. Використання таких технологій у сучасному інформаційному суспільстві є необхідною умовою забезпечення відповідності публічного управління очікуванням і потребам населення.

Актуальність дослідження та вирішення проблем надання адміністративних послуг зумовлені практичною необхідністю

ефективного їх надання фізичним і юридичним особам у процесі діяльності державних службовців та дослідницькою потребою визначення сутнісних ознак цих послуг для подальшої їх класифікації, стандартизації та формування реєстрів послуг.

Дефініції «адміністративна послуга» та визначенню її правової основи уже тривалий час приділяється значна увага вчених та практиків. Зокрема, В. Авер'янов, підтверджуючи правомірність і термінологічну визначеність поняття «послуги» з боку органів виконавчої влади, звертає увагу на певну недоречність характеристики цих послуг як «управлінських» (чи «адміністративних»). Натомість акцентує увагу не на «владно-організаційному» аспекті відповідних дій (оскільки «управління» – це владно-організаційний вплив), а на їх «виконавсько-зобов'язальному» аспекті («послуга» – це виконання певних обов'язків), та вважає, що таку діяльність органів влади доречно визначити як «виконавські послуги» [1, с. 150].

Офіційне визначення «адміністративної послуги» дається в Законі України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року №5203-VI. Згідно з цим Законом, 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» [7].

Досліджуючи дану проблематику Сороко В. визначає адміністративну послугу як дію виконавчого механізму державного органу чи його апарату щодо забезпечення інтересів та свобод фізичних і юридичних осіб в контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими у визначеному порядку [8, с. 16]. На думку Д. Сухініна і Ю. Шарова, адміністративні послуги – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом, який 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, здійснення реєстрацій тощо). Адміністративні послуги є видами державних послуг, які, у свою чергу, надаються не тільки органами державної влади (в основному виконавчої), а й державними підприємствами, установами, організаціями, а також

органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету [10, с. 231]. У широкому розумінні адміністративну послугу можна розглядати як взаємодію (зовнішню) державного органу («суб'єкта надання послуги») та фізичної або юридичної особи як члена суспільства («суб'єкт звернення») [3, с. 2].

Увага зі сторони держави до сфери адміністративних послуг звернута у схваленій Кабінетом Міністрів України Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (2006 р.). Цей документ визначив принципи надання адміністративних послуг, а також заклав основи щодо платності адміністративних послуг, децентралізації їх надання, поліпшення системи мотивації працівників, які надають адміністративні послуги, розробки стандартів надання адміністративних послуг і запровадження сучасних методів їх надання в одному приміщенні (центрі).

З метою створення доступних та зручних умов для реалізації і захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб щодо отримання якісних адміністративних послуг, запобігання проявам корупції під час їх надання у 2012 році Верховною Радою України був прийнятий Закон «Про адміністративні послуги». Основними його новаціями були: законодавча фіксація поняття «адміністративні послуги»; визначення умов щодо інформування громадян про адміністративні послуги; визначення основ для ведення реєстру адміністративних послуг, запровадження єдиного веб-порталу адміністративних послуг; передбачення необхідності створення центрів надання адміністративних послуг.

Проте, у даному законі було допущено ряд прогалин, зокрема щодо платності адмінпослуг, розмежування державних та муніципальних послуг, неповне визначення кола реальних суб'єктів надання адміністративних послуг. Ураховуючи те, що, замість критерію «собівартості (фактичних витрат) надання послуги» як максимального розміру плати за послугу (адміністративного збору), закладено незрозумілий критерій «соціального та економічного значення», відсутня «верхня межа» для встановлення плати за послуги. Викликає занепокоєння включення до Податкового кодексу України положення щодо державного мита, що може зумовити стягнення як плати за

адміністративну послугу, крім адміністративного збору, ще й державного мита [6, с. 24].

Першочерговим завданням у сфері адміністративних послуг є вдосконалення порядку надання таких послуг, підвищення їх якості, створення сприятливих і доступних умов для реалізації фізичними і юридичними особами прав на одержання адміністративних послуг. Передбачається, що реалізація окреслених завдань можлива через розробку стандартів якості та доступності адміністративних послуг.

Для підвищення якості надання адміністративних послуг необхідно акцентувати увагу на законності та прозорості діяльності владних структур, що можливо через чітке законодавче визначення порядку організації їх надання органами виконавчої влади. Питання покращення системи надання адміністративних послуг населенню займають важливе місце й у політиці європейських держав, спрямованій на досягнення більш ефективної роботи органів виконавчої влади.

Як зазначає Н. Калинець, основний напрям удосконалення управлінської діяльності в органах державної влади та органах місцевого самоврядування на сучасному етапі, її подальша демократизація і раціоналізація та забезпечення на цій основі результативності й ефективності функціонування системи публічної влади передбачає: запровадження дієвих механізмів залучення громадян до вироблення, реалізації і контролю публічної політики; забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів влади; тісну взаємодію органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування з бізнесом і громадським сектором на засадах партнерства; переорієнтацію на управління за цілями (за кінцевим результатом) і надання послуг; оцінювання діяльності за критеріями результативності і соціальної ефективності; впровадження інформаційних технологій і розбудову системи електронного урядування; раціоналізацію організаційно-функціональної структури органів влади; налагодження чіткої взаємодії по горизонталі та вертикалі в системі публічного адміністрування; утвердження наукових засад у практиці управлінської діяльності публічної влади [2, с. 213].

Тобто йдеться про нову ідеологію та технологію діяльності органів публічної влади відповідно до концепції демократичного врядування. Удосконалення відносин між людиною і органами публічної влади передбачає формування ефективної системи адміністративних послуг.

Практика надання адміністративних послуг в Україні виявляє чимало проблем. Зокрема, однією із яких є предметна (компетенційна) та територіальна розпорошеність суб'єктів надання адміністративних послуг. Адже навіть для отримання однієї адміністративної послуги особа зазвичай мусить відвідати кілька органів або структурних підрозділів, що часто розташовані в різних будівлях та частинах міста.

Вагомою проблемою для споживачів є занадто тривалі терміни надання багатьох адміністративних послуг. На жаль, рідко суб'єкти надання адміністративних послуг намагаються вирішувати справу оперативно, а рішення переважно приймається в останні дні відведеного законодавством терміну. В Україні практично не існує «швидких послуг», тобто таких, що надаються негайно (за один візит).

Також в Україні є проблема обмеженого й незручного режиму роботи суб'єктів надання адміністративних послуг. Як наслідок, це тягне за собою утворення черг. Більшість громадян, які зверталися за отриманням адміністративних послуг, залишилися незадоволеними саме великими чергами. Через відсутність у багатьох суб'єктів надання адміністративних послуг системи регулювання черги, споживачі фактично змушені «самоорганізовуватися» у чергах, що додатково негативно впливає на оцінку надання адміністративних послуг.

Час очікування споживача у черзі супроводжується й іншими незручностями, зокрема, відсутністю належних умов для очікування (місця для сидіння, місця для заповнення документів, кімнати особистої гігієни). Окремий блок проблем пов'язаний з поганим облаштуванням приміщень органів влади під потреби осіб з обмеженими фізичними можливостями, відвідувачів з дітьми тощо. За роки незалежності в Україні жодним органом державної влади який надає адміністративні послуги не було збудовано нового приміщення з урахування вимог щодо обслуговування громадян, а тільки реконструйовано старі. Виключенням є Державна служба зайнятості, якою було розроблено та затвердженого єдину технологію обслуговування незайнятого населення і роботодавців та побудовано, відповідно технології, в кожному районі базовий центр зайнятості.

Значною проблемою є також відсутність належної інформації щодо отримання адміністративних послуг та роботи відповідних органів. Це повною мірою стосується і питання консультування.

Актуальною для України є проблема так званого «територіального монополізму». Зокрема, більшість послуг для фізичних осіб надаються лише за місцем офіційної реєстрації. В умовах України, де ця система реєстрації фактично є дозвільною і досить багато громадян в силу певних обставин проживають поза місцем реєстрації, такий «монополізм» веде до суттєвих втрат громадянами часу та інших ресурсів при отриманні послуг. Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» фізична особа, у тому числі фізична особа – підприємець, має право на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання чи місця перебування, крім випадків, установлених законом. Проте, для дієвості цієї норми ще потрібно буде внести зміни до спеціальних законів, щоб зняти відповідні обмеження. Також у багатьох сферах ще потрібні електронні реєстри, впровадженні інформаційно-комунікаційні рішення.

До вагомих проблем належить і питання оплати адміністративних послуг. Суб'єктам звернення бракує інформації про розміри та порядок оплати послуг. До цього додається ще й неупорядкованість та непрозорість законодавства щодо оплати адміністративних послуг. Незручним є й сам порядок оплати, коли потрібно додатково відвідувати банківські установи поза приміщенням органу влади, адже службовці в Україні не мають права приймати кошти від громадян за адміністративні послуги.

Окремо треба відзначати таку загальну проблему, як брак належного шанобливого і позитивного ставлення до громадян. На це впливає і брак комунікаційних навичок, і навіть облаштування робочого простору спеціалістів, що надають адміністративні послуги. Типовою є «коридорно-кабінетна» система прийому громадян, що має негативні наслідки з психологічної точки зору для відвідувачів (одержувачів послуг), які почувають себе «прохачами». Частими є випадки некоректного поводження з громадянами.

І попри те, що Закон України «Про адміністративні послуги» заклав низку норм, спрямованих на усунення вищеперерахованих проблем і недоліків, більшість з них досі залишаються не вирішеними.

Основними викликами у наданні адміністративних послуг з точки зору органів влади є:



– брак фінансових, матеріальних, кадрових ресурсів для належної організації надання адміністративних послуг. У муніципальному секторі це пов'язано з тим, що абсолютна більшість муніципальних адміністративних послуг є безоплатними для замовників. На нашу думку доцільно запровадити хоча б частково компенсаційні розміри адміністративних зборів;

– недостатньо узгоджене законодавство, в тому числі покладення обов'язків з виконання делегованих державних повноважень без фінансового забезпечення, брак методологічного супроводу при впровадженні новацій та навіть недостатність конструктивної співпраці з боку окремих центральних органів виконавчої влади. Особливо це відчутно стало при включенні до надання через ЦНАП так званих «базових» послуг, які де-юре є компетенцією органів виконавчої влади;

– фактор «першої особи», тобто недостатнє розуміння міським (селищним, сільським) головою, іншими керівниками суті проблематики адміністративних послуг і вжиття необхідних заходів для зміни ситуації. Як правило, без дієвої підтримки таких осіб позитивних змін досягти неможливо [4, с. 9].

Значну частину адміністративних послуг в Україні становлять так звані «документи дозвільного характеру у сфері господарської діяльності». Починаючи з 6 вересня 2005 року, з часу прийняття Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», розпочалося централізоване створення єдиних дозвільних центрів (ЄДЦ), які мали діяти за принципом організаційної єдності в одному приміщенні. І хоча ця політика була спрямована на покращання умов для отримання послуг лише суб'єктами господарювання, вона здійснювалася згідно з загальними підходами до створення інтегрованих офісів. Більше того, деякі реально-працюючі ЄДЦ стали добрим фундаментом для створення майбутніх центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Саме тому, відповідно до Закону «Про адміністративні послуги» дозвільні центри було визначено складовою частиною центрів надання адміністративних послуг і до кінця 2015 року повністю поглинулися ЦНАПами.

ЦНАП – це свого роду «супермаркет» адміністративних послуг. Метою його діяльності є скорочення термінів, спрощення процедур і підвищення комфортності отримання громадянами та юридичними

особами державних послуг за рахунок зосередження однорідних послуг в єдиному центрі.

В якості специфічних цілей організації ЦНАП можна назвати впровадження практики інтерактивної взаємодії із заявниками при наданні державних послуг та вдосконалення форм міжвідомчої взаємодії з відпрацюванням механізмів міжвідомчого обміну інформацією.

Обов'язковим напрямом підвищення якості надання адміністративних послуг є визначення критеріїв оцінки їх якості та стандартів надання. Критеріями оцінки якості надання адміністративних послуг є показники, які визначають рівень задоволення потреб та інтересів споживачів адміністративних послуг, професійність діяльності органів, які надають адміністративні послуги. Критерії є підставою для встановлення стандартів якості надання адміністративних послуг. Ці стандарти повинні регулярно переглядатися і вдосконалюватися. Оцінка якості надання адміністративних послуг, на думку А. Толмачевої, повинна здійснюватися на основі критеріїв: результативності, своєчасності, доступності, зручності, відкритості, поваги до споживача, професійності [9, с. 191].

Концепція «нового публічного управління», що базується на міжнародних підходах в публічному управлінні, служить методологічною основою адміністративного реформування, суть якого полягає в переході на клієнтську орієнтацію органів виконавчої влади, їх націлювання на задоволення запитів юридичних і фізичних осіб.

Найважливішим елементом організації управління в системі органів виконавчої влади та прийняття управлінських рішень щодо оптимізації надання публічних послуг стає моніторинг ефективності роботи органів влади, включаючи збір інформації про адміністративні послуги, виявлення загальних і приватних проблем надання державних послуг органами виконавчої влади, їх систематизацію та аналіз.

Необхідність моніторингу як системи регулярного спостереження і оцінки результатів діяльності органів управління пов'язана із забезпеченням досягнення цілей їх роботи, виконанням завдань та програм, а також зі своєчасним усуненням помилок і відхилень в роботі при контролі достовірності отриманих результатів.

Основними завданнями моніторингу публічного управління у сфері надання публічних послуг на думку А. Осикової [5, с. 44] є:

- оцінка практики надання адміністративних послуг, аналіз дотримання стандартів їх надання;
- виявлення динаміки якості надання послуг;
- визначення послуг, найбільш проблемних в плані якості їх надання;
- підготовка пропозицій щодо оптимізації процесу надання адміністративних послуг.

Проблема комплексної системи оцінки ефективності адміністративних послуг актуальна через відсутність сформованих загальноприйнятих моделей моніторингу на державному рівні, а також при переході на нові механізми взаємодії.

Функціональна важливість моніторингу полягає у забезпеченні зворотного зв'язку із можливістю виявлення потреб об'єкта управління при оцінці ефективності та результативності обраних методів та інструментів впливу на нього з боку суб'єкта.

**Висновки.** Провівши дослідження проблем надання адміністративних послуг органами влади в Україні можемо зробити висновок, що внесення змін до чинного законодавства щодо надання адміністративних послуг дозволить врегулювати суспільні відносини, які виникають у процесі їх надання юридичним та фізичним особам в ЦНАП.

Удосконалення системи надання адміністративних послуг можливе за умови правового закріплення концептуальних засад її функціонування і розвитку, подолання адміністративних бар'єрів, формування високої культури взаємовідносин влади і громадян. При цьому, головною метою такого процесу має бути ідентифікація, оцінка потенціалу і використання резервів людського чинника у формуванні умов результативної, ефективної, соціально та економічно виправданої співпраці сторін у процесах і процедурах надання органами влади адміністративних послуг.

Перспективними напрямками подальших наукових досліджень в даному напрямку можуть бути питання комплексної оцінки якості адміністративних послуг, розширення спектру надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування, удосконалення роботи ЦНАП.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.
2. Калинець Н. Вдосконалення механізму надання адміністративних послуг у контексті взаємодії органів публічної влади з громадою / Н. Калинець // Ефективність державного управління. – 2015. – Вип. 43. – С. 211-219.
3. Лис А. Б. Проблемні питання надання послуг населенню органами державної влади і органами місцевого самоврядування / А. Б. Лис // Теорія та практика державного управління. – 2015. – Вип. 4 (51). – С. 1-7.
4. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / В. Тимощук / Асоціація міст України – К. : ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 124 с.
5. Осикова А. А. Организация и совершенствование процесса оказания государственных (муниципальных) услуг в рамках административной реформы / А. А. Осикова, А. Ф. Крюков // Сибирская финансовая школа. – 2011. – № 2 (85). – С. 43-47.
6. Паутова Т. О. Механізм надання адміністративних послуг в Україні: аналіз і напрямки вдосконалення / Т. О. Паутова // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2014. – № 1. – С. 18-28.
7. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
8. Сороко В. Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців / В. Сороко // Вісник державної служби. – 2004. – № 3. – С. 11-19.
9. Толмачева А. Ф. Анализ проблем предоставления административных услуг и пути их решения / А. Ф. Толмачева // Управление экономикой теория и практика. – 2012. – № 4. – С. 173-191.
10. Шаров Ю. Удосконалення політики і процедур надання адміністративних послуг / Ю. Шаров, Д. Сухінін // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / [ред. кол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін.]. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 4 (26). – С. 230-238.