

УДК 352.078(07)

**Паутова Тетяна Олександрівна**

доцент кафедри державного управління і права  
Полтавського національного технічного університету  
імені Юрія Кондратюка,  
кандидат наук з державного управління

## **МЕХАНІЗМ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ І НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ**

*Анотація.* У статті здійснено аналіз механізму функціонування системи надання адміністративних послуг в Україні та запропоновано напрямки його вдосконалення.

*Ключові слова:* адміністративна послуга, центр надання адміністративних послуг.

### **Паутова Т.О. Механизмы предоставления административных услуг в Украине: анализ и пути усовершенствования**

*Аннотация.* В статье проведен анализ механизма функционирования систем предоставления административных услуг в Украине и предложены пути его усовершенствования.

*Ключевые слова:* административная услуга, центр предоставления административных услуг.

### **Pautova T.A. The mechanism of administrative services in Ukraine: analysis and prospects for improvement.**

*Annotation.* The article analyzes the mechanism of the system of administrative services in Ukraine and its improvement directions.

*Key words:* administrative service, administrative service center.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Сьогодні в державі відбуваються демократичні перетворення, відповідно дедалі більшої актуальності набуває вдосконалення системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Останніми роками зроблено значні кроки в цьому напрямку, насамперед 2012 року ухвалено Закон України «Про адміністративні послуги», що дозволило суттєво раціоналізувати процес надання адміністративних послуг, підвищити їх якість і забезпечити реалізацію принципів відкритості та прозорості. Водночас у чинному законодавстві залишається чимало прогалин, пов'язаних із визначенням змісту адміністративних

послуг, механізму надання та оцінювання їх якості, що зумовлює актуальність наукового дослідження цих проблем.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню системи надання адміністративних послуг в Україні та іноземних державах присвятили свої праці В.Авер'янов, К.Афанасьєв, В.Долечек, В.Євдокименко, Р.Калюжний, В.Кампо, В.Кудря, І.Коліушко, Є.Куріний, Р.Куйбіда, М.Лахижа, І.Лопушинський, О.Люхтергандт, Н.Нижник, В.Тимошук, В.Ципук, А.Чемерис, Б.Шльоер та ін.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** При тому що формування системи надання адміністративних послуг в Україні розпочалося досить давно, до сьогодні не повною мірою впорядковано норми чинного законодавства, які регламентують механізм надання адміністративних послуг та інші пов'язані з цим процесом аспекти.

**Формулювання цілей статті.** Мета статті полягає в комплексному дослідженні механізму надання адміністративних послуг органами влади та в розробці рекомендацій щодо його вдосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Останніми роками спостерігається активізація розробки та впровадження інституційного і нормативно-правового забезпечення надання адміністративних послуг: відкриваються сучасні центри надання адміністративних послуг, запроваджується система «Єдиного вікна», де можна отримати широкий спектр послуг з багатьох напрямків та ін. 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, у яких унаслідок нестачі фінансових ресурсів відсутні можливості для створення неналежно обладнаних робочих місць й ін.

Створення ефективного механізму надання адміністративних послуг на державному рівні розпочалося ще з 90-х років. Одним із документів, що заклав основи для формування сучасного механізму надання

адміністративних послуг в Україні, стала Концепція адміністративної реформи, затверджена Указом Президента України 1998 року (до сьогодні чинна зі змінами та доповненнями). Мета реформи включає «формування системи державного управління, що стане близькою до потреб і запитів людей, головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам», а одним із завдань для реалізації цієї мети буде «запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг» [9], тобто перехід від управлінських відносин між державою та народом, а реалізацією принципу народовладдя – коли держава орієнтується на потреби народу, а державні службовці служать народів. Крім того, Концепцією було закладено низку положень, що безпосередньо стосуються адміністративних послуг та є чинними й актуальними сьогодні:

- 1) надання послуг з боку виконавчої влади повинно бути спрямовано на задоволення потреб особи і суспільства;
- 2) соціальні процеси повинні регулюватися з боку держави лише в разі, якщо це зумовлено інтересами всього суспільства;
- 3) управлінські послуги повинні бути платними тільки в разі, коли громадянин має вибір – чи користуватися цією послугою, чи ні;
- 4) управлінські послуги повинні надаватися насамперед на низових рівнях структури виконавчої влади, що забезпечить їх наближення до споживачів. У деяких випадках надання послуг на більш високому структурному рівні може бути зумовлено потребами економіки чи вимогами до якості надання послуги [9].

Наступним важливим документом у процесі розробки нормативно-правового забезпечення надання адміністративних послуг стала Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затверджена Указом Президента України 2006 року. 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. Крім того, було запроваджено критерії оцінювання якості адміністративних послуг – результативність, своєчасність, територіальну наближеність адміністративного органу до отримувачів послуг та наявність транспортного сполучення, запровадження принципу «єдиного вікна», повагу до особи, забезпечення побутових зручностей та ін. [14].

Згодом, 2007 року розпорядженням Кабінету Міністрів України було затверджено План заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, де більш детально закріплено напрямки реалізації Концепції за відомствами і встановлено відповідні терміни [6]. Крім того, зазначимо, що того ж року наказом Міністерства економіки України було схвалено Методичні рекомендації з розроблення стандартів адміністративних послуг [4].

Наступним кроком Уряду до розвитку сфери адміністративних послуг стало прийняття 2009 року Розпорядження «Про заходи щодо впорядкування надання державних платних послуг», яке стосувалося перегляду Держкомпідприємництвом надання державних платних послуг підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери його управління та проведення аналізу обґрунтованості надання таким підприємствам, установам та організаціям повноважень з видачі документів дозвільного характеру та внесення відповідних пропозицій. Крім того, розпорядженням ставилося завдання переглянути переліки державних платних послуг з метою скасування тих, що дублюються та безпідставно виділених в окремі послуги, та підготувати реєстр державних платних послуг, законопроект «Про адміністративні послуги» [10]. В

основі цього документа лежить думка урядовців, що Державний бюджет недоотримує щороку мільярди гривень через те, що частина державних послуг надається суб'єктами, які не мають статусу бюджетних установ, і кошти за надання таких послуг проходять повз Державний бюджет України. Названим же вище розпорядженням Уряд спрямував усі кошти за державні платні послуги до державного бюджету, заборонив передавати повноваження з надання державних платних послуг суб'єктам господарювання та фактично ліквідував суб'єкти господарювання, створені для надання державних платних послуг [1, с. 16].

Сприяло розвитку адміністративних послуг в Україні також затвердження 2009 року Положення про Реєстр адміністративних послуг, яке регламентувало основні положення, зокрема визначило, що Реєстр є єдиною комп'ютерною базою даних про адміністративні послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями, а також органами місцевого самоврядування в процесі виконання ними делегованих державою повноважень. Важливим положенням, на нашу думку, є забезпечення вільного доступу до інформації про суб'єктів надання таких послуг, а також порядок, умови та розмір плати за їх надання [7]. Це Положення втратило чинність із прийняттям у грудні 2011 постанови «Про Реєстр адміністративних послуг», що чинна й до сьогодні. Цим документом затверджено, що ведення Реєстру адміністративних послуг покладається на Міністерство економічного розвитку і торгівлі, а також рекомендовано органам місцевого самоврядування подавати інформацію про послуги, які вони надають для ведення реєстру: відомості про суб'єкта надання адміністративної послуги, розмір плати за її надання, результат її надання, нормативно-правові акти, відповідно до яких надається послуга, визначаються порядок, умови і розмір плати за її надання, стандарт послуги [11].

Важливе значення у формуванні механізму надання адміністративних послуг мала постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг». Цією постановою затверджено поняття собівартості адміністративної послуги (виражені в грошовій формі витрати адміністративного органу, безпосередньо пов'язані з наданням адміністративної послуги), а також складові та методику її обчислення [4].

Зрештою, 2012 року було ухвалено Закон України «Про адміністративні послуги», яким регламентовано визначення термінів, сферу дії Закону, законодавство у сфері надання адміністративних послуг, державну політику у сфері надання адміністративних послуг, основні вимоги до регулювання надання адміністративних послуг, інформацію про адміністративні послуги, вимоги до якості надання адміністративних послуг, інформаційна і технологічна картки адміністративної послуги, порядок надання адміністративних послуг, строки надання адміністративних послуг, плату за надання адміністративних послуг (адміністративний збір), центри надання адміністративних послуг, адміністратор, організаційне забезпечення надання адміністративних послуг, надання супутніх послуг, Реєстр адміністративних послуг, Єдиний державний портал адміністративних послуг, фінансове та інше забезпечення надання адміністративних послуг, відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг та ін. [3].

Позитивними рисами цього Закону стали: запровадження ідеології служіння держави громадянам, заохочення органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій до утворення центрів надання адміністративних послуг, законодавча заборона вимагати документи та інформацію, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг або яку вони можуть отримати самостійно,

упорядкування внутрішніх процедур надання адміністративної послуги, заборона надання інших платних послуг, крім адміністративних (ксерокопіювання, консультування тощо), суб'єктами надання адміністративних послуг та ін.

У той же час, на думку експертів Центру політико-правових реформ, основними недоліками Закону України «Про адміністративні послуги» є 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 те, що перехідними положеннями закладено 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, а може й іншої плати [2].

Розглядаючи нормативні акти, що регламентують надання адміністративних послуг в Україні, не можемо оминати Концепцію Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року. Метою Програми є створення доступних і зручних умов для реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, підвищення якості надання адміністративних послуг шляхом здійснення заходів зі створення та функціонування системи електронної міжвідомчої взаємодії державних органів, Єдиного державного порталу адміністративних послуг, цілодобової Урядової телефонної довідки про адміністративні послуги [8].

На нашу думку, значним недоліком Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року є відсутність чітких

термінів виконання передбачених заходів, закріплення відповідальних виконавців та ін. Окремою проблемою постає відсутність детального розподілу коштів: передбачений орієнтовний обсяг фінансування, потрібний для виконання Програми, становить близько 445,2 млн. гривень і розподіляється лише на три напрямки: з них 150 млн. – для створення та впровадження інформаційної системи електронної міжвідомчої взаємодії державних органів; 198 млн. – для модернізації та забезпечення функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг; 97,2 млн. – для створення та забезпечення функціонування цілодобової Урядової телефонної довідки про адміністративні послуги [12]. Крім того, вимагають конкретизації терміни фінансування, оскільки Програму розраховано на 4 роки.

Напрямки вдосконалення системи надання послуг органами місцевого самоврядування містить прийнята в квітні 2014 року Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Зокрема, одним із завдань реформи постановлено забезпечення доступності та якості публічних послуг відповідно до державних стандартів з урахуванням потреби забезпечення:

- територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа;
- належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру);
- відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання;
- професійності надання публічних послуг [13].

Розглядаючи норми Концепції, спрямовані на вдосконалення системи надання адміністративних послуг, зазначимо, що досить дискусійним є застосування категорії «публічна послуга». Справді, у сучасній науці зазначене поняття застосовується, але враховуючи те, що



Концепція затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України, вона є офіційним розпорядчим документом, а отже термінологія повинна бути узгоджена з іншими нормативно-правовими актами України. Зокрема, правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання послуг суб'єктами – органами виконавчої влади та місцевого самоврядування – регулює Закон України «Про адміністративні послуги», що регламентує поняття адміністративної послуги – 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 [3]. Уважаємо, що саме це поняття, сутність якого включає надання послуг органами місцевого самоврядування, повинно використовуватись у Концепції, замість поняття «публічна послуга», адже у практичній діяльності відсутність регламентованих нормативними актами понять і розбіжності в їх тлумаченні створюють проблеми.

**Висновки з даного дослідження.** Детальний аналіз окреслених вище нормативно-правових актів і практики діяльності центрів надання адміністративних послуг в Україні свідчить про те, що цей механізм потребує вдосконалення, якість же надання адміністративних послуг не задовольняє споживачів, адже при наданні адміністративних послуг досить часто спостерігається брак поваги до відвідувачів, територіальна та предметна розпорошеність різних владних органів і підрозділів; складні процедури надання адміністративних послуг і «подрібненість» послуг; тривалість термінів надання послуг, адже часто законодавчо не виправдано значні терміни та «особливості» адміністративного провадження послуг (терміни засідання комісій, виконкому, сесій тощо); обмежений графік «прийомних годин» у різних органах, оскільки він більшою мірою орієнтований на посадових осіб, але не завжди вигідний громадянам; брак

інформації, що стосується надання адміністративних послуг; недостатня облаштованість приміщень для прийому тощо.

**Перспективи подальших розвідок.** Підвищення якості адміністративних послуг потребує проведення комплексної реформи, що дозволить удосконалити й узгодити нормативно-правові акти, які регламентують механізм надання адміністративних послуг, і забезпечать їх спрощення, зокрема шляхом упровадження сучасних інформаційних технологій. Слід раціоналізувати також процедури розгляду пропозицій і скарг. Узгодження потребують також норми законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та «Про адміністративні послуги» в частині надання адміністративних послуг.

Окремим напрямком удосконалення системи надання адміністративних послуг має бути децентралізація повноважень органів влади. У провідних державах світу більшість адміністративних послуг надається створеними при органах муніципальної влади центрами, а не, наприклад, поліцією чи органами Мін'юсту.

Для забезпечення ефективності надання адміністративних послуг важливим також є встановлення стандартів їх якості та критеріїв результативності, своєчасності, доступності, зручності, відкритості, поваги до особи, професійності. Стандарти якості надання послуг повинні встановлювати мінімальні вимоги щодо того, яким чином надається та чи інша послуга, ураховувати критерії оцінювання послуги.

### **Список використаних джерел:**

1. Адміністративні послуги : посібник / [В. Тимошук]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 104 с.
2. Висновок ЦППР щодо законопроекту Мін'юсту про зміну Закону України «Про адміністративні послуги» / Центр політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/publiczna-administratsiia/2011-07-20-17-42-30/1356-vysnovok-tsppr-shchodo-zakonoproektu-miniustu-pro-zminu-zakonu-ukrainy-pro-administrativni-posluhy.html>

3. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013. – № 32. – Ст. 409.
4. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від від 27 січня 2010 р. №66 / Верховна Рада України – офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/66-2010-%D0%BF>.
5. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг: Наказ Міністерства економіки України від 12 липня 2007 року №219 / Кабінет Міністрів України – офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=145762&cat\\_id=14574](http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=145762&cat_id=14574)
6. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 р. №494-р / Верховна Рада України – офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/>
7. Про затвердження Положення про Реєстр адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 травня 2009 р. №532 / Верховна Рада України – офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/532-2009-%D0%BF>
8. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від від 1 серпня 2013 р. № 588 / Верховна Рада України – офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-%D0%BF#n9>
9. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 /Верховна Рада України – офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>
10. Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2009 р. №251-р / Верховна Рада України – офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/251-2009-%D1%80>
11. Про Реєстр адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2011 р. №1274 / Верховна Рада України – офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1274-2011-%D0%BF>
12. Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 614-р/ Верховна Рада України – офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/614-2013-%D1%80>
13. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
14. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р. / Верховна Рада України – офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>.

**Statement of the problem.** Today in Ukraine there are democratic reforms, improve the provision of administrative services executive authorities and local self-government is very important. In recent years made significant steps in this direction: in 2012 the Law of Ukraine «About administrative services», that allow to rationalize the provision of administrative services to improve their quality and ensure the implementation of the principles of openness and transparency.

**Urgency.** But in the current legislation still many gaps relating to the content of administrative services, and evaluation mechanism to provide quality that causes the relevance of these research problems.

**The purpose of the article** – a comprehensive study of the mechanism of administrative services to government and develop recommendations for improvement.

**Our task was to study** – to determine the content of administrative services, a mechanism for providing and assessing their quality.

**Summary.** Creating an effective mechanism of administrative services at the national level started from 90th. One of the documents, which laid the foundations for the modern formation mechanism of administrative services in Ukraine, was the «Concept of administrative reform», approved by the Decree of the President of Ukraine 1998. The purpose – the formation of public administration, which will be close to the needs and demands of the people, the top priority of its activities will be serving the peoples national interests.

Another important document in the development of the legal provision of administrative services was the «Concept of the system of administrative services executive authorities», approved by the President of Ukraine in 2006. This document defined the principles of administrative services and laid the foundations for payment for administrative services. It was also established criteria for evaluating the quality of administrative services.

2007 Cabinet of Ministers of Ukraine approved the Plan of implementation of the Concept of the system of administrative services by the executive branch, where more detail was fixed directions Concept implementation by agencies and set the dates.

Resolution «About measures to streamline the delivery of public paid services» (2009) concerned the review of public paid services to enterprises, institutions and organizations which are under its control and analysis of the reasonableness of the provision of such enterprises, institutions and organizations with authority issuing permits and making appropriate proposals.

2012 the Law of Ukraine «About Administrative Services», which regulated the law in this area, government policy and regulation basic requirements for the provision of such services, information on administrative services, the requirements for quality of services provided, the procedure for such services, the timing of their provision, fee for delivering services (administration fee), financial and other provision of administrative services responsible for violations of the law in this area.

**Conclusions and outcomes.** Detailed analysis of these legal acts and practices of the centers of administrative services in Ukraine indicates that this mechanism should be improved and the quality of administrative services does not satisfy consumers, because the provision of administrative services is often observed lack of respect for visitors and territorial Subject dispersion of various government agencies and departments; duration of service, lack of information about such services.

Another area of improvement of the system of administrative services should be decentralized powers of government, as well as setting standards of quality and performance criteria, timeliness, accessibility, usability, openness, respect for individuals, professionalism.