

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
«ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»

На правах рукопису

**Легеза Євген Олександрович**

УДК 351.74 : 342.922

**КОНЦЕПЦІЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ:  
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

Дисертація  
на здобуття наукового ступеня  
доктора юридичних наук

Науковий консультант:

**Коломоєць Тетяна Олександрівна,**  
доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент НАПрН України,  
заслужений юрист України

Запоріжжя – 2017

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....</b>	<b>4</b>
<b>ВСТУП.....</b>	<b>5</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ.....</b>	<b>19</b>
1.1. Публічні послуги як правова категорія. Поняття та ознаки публічних послуг.....	19
1.2. Історіографія дослідження публічних послуг у вітчизняній правовій доктрині.....	44
1.3. Генеза нормативного закріплення засад публічних послуг у вітчизняному законодавстві.....	57
Висновки до першого розділу.....	81
<b>РОЗДІЛ 2. СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ.....</b>	<b>85</b>
2.1. Класифікація публічних послуг та їх правова характеристика.....	85
2.2. Система публічних послуг та її аналіз.....	105
Висновки до другого розділу.....	126
<b>РОЗДІЛ 3. ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ: ПРОЦЕДУРНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ НАДАННЯ ТА ГАРАНТІЇ ЇХ ЗАКОННОСТІ.....</b>	<b>128</b>
3.1. Принципи надання публічних послуг.....	128
3.2. Суб'єкти надання публічних послуг в Україні.....	146
3.3. Процедура надання публічних послуг та її стадії.....	170
3.4. Гарантії забезпечення законності надання публічних послуг в Україні.....	225
Висновки до третього розділу.....	261
<b>РОЗДІЛ 4. ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ: МІЖНАРОДНІ Й ЗАКОРДОННІ ВИМІРИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ДОКТРИНАЛЬНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ.....</b>	<b>269</b>
4.1. Досвід пострадянських держав правового регулювання відносин із	

надання публічних послуг.....	269
4.2. Європейські правові стандарти надання публічних послуг.....	291
4.3. Міжнародно-правові стандарти надання публічних послуг.....	310
Висновки до четвертого розділу.....	328
<b>РОЗДІЛ 5. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА</b>	
<b>ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ТА ПРАКТИКИ ЇХ НАДАННЯ.....</b>	<b>332</b>
5.1. Публічні послуги: оновлені положення сучасної адміністративно-правової концепції.....	332
5.2. Шляхи правового регулювання відносин у сфері публічних послуг в Україні.....	352
Висновки до п'ятого розділу.....	366
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>369</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>375</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>432</b>

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

<b>ВРУ</b>	– Верховна Рада України
<b>ЄС</b>	– Європейський Союз
<b>КМУ</b>	– Кабінет Міністрів України
<b>КУпАП</b>	– Кодекс України про адміністративні правопорушення
<b>КАСУ</b>	– Кодекс адміністративного судочинства України
<b>ЦНАП</b>	– Центр надання адміністративних послуг
<b>ЗУ</b>	– Закон України
<b>СУЯ</b>	– Система управління якістю
<b>ВВР</b>	– Відомості Верховної Ради України
<b>Мінеконом розвитку</b>	– Міністерство економічного розвитку і торгівлі України
<b>ФРН</b>	– Федеративна Республіка Німеччина
<b>США</b>	– Сполучені Штати Америки
<b>Ст.</b>	– Стаття

## ВСТУП

**Актуальність теми.** В умовах сучасних реформаційних державотворчих та правотворчих процесів, перегляду змісту та призначення адміністративного права, істотного розширення сфери його «обслуговуючого» впливу на відповідні суспільні відносини, збільшення кількості суб'єктів публічної адміністрації як учасників ініціативних процедурних відносин, уповноважених надавати різні види послуг, спрямованих на задоволення публічного інтересу, прийняття значної кількості нормативно-правових актів, зорієнтованих на врегулювання окремих відносин із надання відповідних послуг, істотно актуалізується питання дослідження реального ресурсу публічних послуг та формування нової доктринальної та нормативної моделі ефективного їх використання, що цілком узгоджуються з пріоритетними напрямками державної політики щодо ефективного впровадження Стратегії розвитку України «Україна-2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р.

Наявність розгалуженої мережі суб'єктів надання різних видів публічних послуг зі специфікою їх організаційно-правової структури, функціонального призначення, сфери діяльності, численних за кількістю та різноманітних за юридичною силою нормативно-правових актів, зорієнтованих на врегулювання відносин переважно щодо надання окремих видів публічних послуг, зміст яких нерідко не лише не узгоджується, а й є суперечливим, негативно впливають на використання ресурсу публічних послуг в цілому, що не можна визнати прийнятним, особливо в умовах істотного розширення сфери їх надання та збільшення кількості суб'єктів їх надання в умовах децентралізації влади в Україні, перегляду їх процедурних стандартів у контексті імплементації Європейських та міжнародних правових стандартів обслуговуючої діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Все це вимагає формування нового, досконалого за змістом та ефективного у

застосуванні законодавства України про публічні послуги, побудованого на базі нового сучасного наукового фундаменту, стрижневою частиною якого має стати Концепція публічних послуг.

Питання публічних послуг у різні історичні періоди привертали увагу представників різних наук – соціології, філософії, політології і, безперечно, правової науки. Різні аспекти публічних послуг досліджували В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Н. О. Армаш, К. К. Афанасьєв, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, В. М. Бевзенко, Т. О. Буренко, О. М. Буханевич, Н. В. Васильєва, М. Ю. Віхляєв, Д. О. Власенко, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, Н. Л. Губерська, Е. Ф. Демський, П. В. Діхтієвський, В. С. Долечек, І. В. Дроздова, С. Б. Жарая, Т. Є. Кагановська, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, Л. П. Коваленко, І. В. Ковбас, М. О. Колесніков, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, С. Ф. Константінов, О. Л. Копиленко, С. О. Кузніченко, О. В. Кузьменко, В. С. Куйбіда, Є. В. Курінний, Ю. О. Куц, А. С. Лагода, Д. М. Лук'янець, П. С. Лютіков, О. Б. Ляшко, Т. О. Мацелик, Р. С. Мельник, О. І. Миколенко, А. В. Міськевич, Ю. В. Оніщик, М. Б. Острах, Г. М. Писаренко, Д. В. Приймаченко, М. П. Рабинович, В. Й. Развадовський, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, О. С. Сосновик, С. Г. Стеценко, Д. В. Сухінін, В. П. Тимощук, О. Г. Циганов, Ю. М. Шаров, А. М. Школик, І. М. Шопіна та ін.

На рівні дисертаційних робіт окремі питання певних видів публічних послуг досліджували: І. В. Ковбас «Публічно-владні послуги як засіб забезпечення державою реалізації прав людини» (2011 р.), Л. І. Приймак «Публічні послуги в діяльності державної податкової служби України: організаційно-правові основи» (2013 р.), Ю. І. Шиндель «Кримінально-правова характеристика зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги» (2014 р.), однак комплексних наукових досліджень, безпосередньо присвячених питанням публічних послуг з акцентом на особливостях адміністративно-правового регулювання використання їх

ресурсу та формулюванням відповідної Концепції ще не було, що й актуалізує відповідне дослідження, зумовлює його наукове та практичне значення.

**Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами.** Роботу виконано в рамках планів наукових досліджень Запорізького національного університету на 2015–2019 рр., комплексних наукових проектів «Дослідження проблем теорії адміністративного права в умовах глобалізаційних процесів (номер державної реєстрації 0115U00710). Крім того, тема дисертації пов'язана з підготовкою змін до адміністративного законодавства та має безпосереднє відношення до Указу Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р, Концепції розвитку електронного урядування в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р., Основних наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук на 2014–2018 рр., затверджених постановою Президії НАН України від 20 грудня 2013 р. № 179 (п. 3.4.2.5), Перспективних напрямів кандидатських і докторських дисертацій за юридичними спеціальностями, затверджених рішенням Президії НАПрН від 18 жовтня 2013 р. № 86/11.

**Мета і задачі дослідження.** *Мета* дисертаційної роботи полягає у тому, щоб на підставі комплексного аналізу наявних наукових та нормативних джерел розробити Концепцію публічних послуг в Україні, виокремити проблеми її нормативного закріплення та практичної реалізації, сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства у цій

сфері і практики його застосування. Для досягнення вказаної мети в дисертаційній роботі поставлено й вирішено такі основні *задачі*:

- визначити поняття, правову природу та ознаки публічних послуг;
- охарактеризувати історіографію дослідження публічних послуг у вітчизняній правовій науці, виділити основні тенденції їх наукового дослідження, сформулювати пропозиції щодо пріоритетних напрямів використання їх ресурсу у сучасній правовій науці;
- розкрити генезу нормативного закріплення засад надання публічних послуг у вітчизняному законодавстві, виділити його етапи, особливості та окреслити перспективи сучасного унормування щодо цього питання;
- визначити зміст класифікації публічних послуг, запропонувати авторський варіант класифікації та її критерії;
- здійснити системний аналіз публічних послуг із використанням елементів, зв'язків відповідної системи та їх характеристикою;
- розглянути принципи надання публічних послуг, здійснити їх системний аналіз;
- охарактеризувати систему суб'єктів надання публічних послуг, виокремити їх підсистеми та зв'язки, обґрунтувати її відкритість та динамізм;
- розкрити процедуру надання публічних послуг, її стадії;
- виділити та дослідити гарантії забезпечення законності надання публічних послуг, ресурс окремих їх різновидів;
- охарактеризувати досвід доктринального дослідження та правового регулювання відносин із надання публічних послуг у пострадянських державах та виділити основні напрями його запозичення для України;
- встановити європейські правові стандарти надання публічних послуг та обґрунтувати пропозиції щодо шляхів їх імплементації у вітчизняне законодавство;
- окреслити міжнародно-правові стандарти надання публічних



послуг та виділити основні пріоритети їх упровадження у вітчизняне законодавство;

- розробити основні положення Концепції публічних послуг;
- запропонувати конкретні рекомендації щодо вдосконалення законодавства України з метою розроблення положень Концепції публічних послуг.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, пов'язані з наданням публічних послуг.

*Предметом дослідження* є концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект.

*Методи дослідження.* У роботі використано сукупність методів наукового пізнання, що дало змогу забезпечити концептуальну єдність дисертаційної роботи. Методологічною основою дослідження стали загальні та спеціальні методи наукового пізнання.

За допомогою діалектичного методу розглянуто проблеми, які виникають у процесі становлення та розвитку інституту публічних послуг, що сприяло формулюванню більш ґрунтовних та вичерпних висновків дисертаційної роботи. Історичний метод дав змогу дослідити закономірності формування інституту публічних послуг (підрозділи 1.1, 1.2). Формально-юридичний метод використано для констатації та аналізу окремих правових норм у сфері надання публічних послуг (підрозділи 1.3, 2.2, 3.1, 3.2, 3.3, розділ 5). Логіко-семантичний метод дав можливість побудувати, поглибити й конкретизувати категоріальний апарат (розділ 1, підрозділи 2.2, 3.1, 3.2, 3.3, 5.1). Структурно-функціональний метод сприяв аналізу адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері надання публічних послуг, виявленню недоліків їхньої діяльності (підрозділи 1.3, 3.2, 3.3). Використання законів формальної логіки та таких методів останньої, як індукція і дедукція, аналіз і синтез, дало змогу чітко визначити шлях дослідження від загального до особливого і, відповідно, структурно-логічну схему дисертаційної роботи, виявити історіографію дослідження

публічних послуг у вітчизняній правовій доктрині та генезис розвитку досліджуваного правового інституту (підрозділи 1.2, 1.3, 2.2). Методи аналізу і синтезу дали змогу виявити основні тенденції та проблеми у сфері надання публічних послуг, розробити концептуальні підходи щодо вдосконалення системи надання публічних послуг (підрозділи 1.2, 1.3, 3.1, 3.2, 3.3, 4.1, 4.2, розділи 2, 5). За допомогою порівняльно-правового методу проаналізовано особливості зарубіжного досвіду правового регулювання надання публічних послуг (розділ 4). Зі спеціально-наукових методів юридичної науки використано формально-догматичний метод, який дав змогу проаналізувати адміністративне законодавство, визначити нормативно-правовий зміст надання публічних послуг, виявити наявні проблеми та запропонувати можливі шляхи їх вирішення (підрозділи 1.3, 2.2, 3.3, розділ 5).

*Нормативну основу* роботи становлять Конституція України, законодавчі акти України, постанови Верховної Ради України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також міжнародні нормативно-правові акти.

*Емпіричну базу* дослідження становлять статистичні дані Державної служби статистики України за період 2012–2016 рр., відомості, що містяться в Єдиному реєстрі судових рішень України та на офіційних веб-сайтах суб'єктів публічної адміністрації, правова публіцистика, результати опитування 450 громадян у Дніпропетровській, Запорізькій, Київській, Львівській, Одеській та Харківській областях.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що дисертація є першим комплексним науковим дослідженням, у якому запропонована концепція публічних послуг в Україні. У результаті проведеної роботи сформульовано нові наукові положення і висновки, запропоновані особисто здобувачем, зокрема:

*уперше:*

- розроблена Концепція публічних послуг в Україні, в якій виділено: загальні положення; мету і завдання; проблеми, на розв’язання яких спрямована зазначена Концепція; шляхи і способи розв’язання проблем, строки їх реалізації; порядок і форми контролю за наданням публічних послуг; очікувані результати від реалізації Концепції;

- запропоновано визначення публічних послуг як урегульованої публічно-правовими нормами діяльності органів публічної адміністрації щодо задоволення публічного інтересу з розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення тощо), спрямовану на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов’язків шляхом фінансування за рахунок публічних коштів;

- обґрунтовано доцільність системного розгляду послуг із виокремленням у системі публічних послуг елементів, що являють собою безпосередні види публічних послуг (адміністративні, муніципальні, соціальні, державні, житлово-комунальні тощо), зв’язків між ними (вертикальні – між різними видами публічних послуг; горизонтальні – в межах одного виду публічної послуги) та суб’єктів, які здійснюють надання публічних послуг;

- запропоновано варіанти класифікаційного поділу публічних послуг із використанням різноманітних критеріїв: а) за процедурою – послуги, процедура надання яких передбачає юридичні дії; послуги, процедура надання яких передбачає фактичні дії; б) за суб’єктом-споживачем – послуги, споживачем яких є фізичні особи; послуги, споживачем яких є юридичні особи; послуги, споживачем яких є змішані суб’єкти, тобто споживачем може бути як фізична, так і юридична особа; в) за результатом видачі адміністративного акта – послуги, у результаті яких видається дозвіл, ліцензія, свідоцтво, посвідчення, посвідка, свідоцтво про реєстрацію, довідка, рішення; г) за характером питань, за розв’язанням яких звертаються особи до

суб'єктів публічної адміністрації, – послуги у сфері землекористування, послуги в галузі природокористування, послуги в галузі підприємницької діяльності, послуги в галузі соціальних відносин; д) за змістом та обсягом процедурних дій – основі послуги, супутні послуги, додаткові послуги; ж) за юридичними наслідками – послуги, юридичні наслідки яких мають правонаділяючий, або правоприпиняючий, або правообмежуючий характер; з) за критерієм платності – платні (за надання яких стягується державне мито), безоплатні (державне мито не стягується); и) за критерієм обов'язковості – обов'язкові та добровільні; і) за наявністю проміжного результату – прості та складні; к) за доступністю – доступні та малодоступні; л) за суб'єктом надання публічних послуг – державні, муніципальні; м) за терміном надання – короткострокові, довгострокові; н) за правовою основою регламентації – послуги, що регламентуються законодавчими актами; послуги, що регламентуються підзаконними актами; о) за джерелом фінансування – послуги, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету; послуги, що фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету;

– виділено та систематизовано прогалини вітчизняного законодавства з надання публічних послуг: неоднозначне тлумачення різних видів послуг (публічні, адміністративні, державні, муніципальні тощо) у нормативно-правових актах; відсутність у законодавстві єдиних вимог щодо віднесення публічних послуг до платних та безоплатних; неврегульованість відносин, пов'язана з критеріями формування переліку (реєстру) послуг; відсутність моніторингу та аналізу законодавства всієї системи публічних послуг; неврегульованість механізму надання публічних послуг в електронній формі тощо;

– запропоновано створення єдиного загальнонаціонального центру надання публічних послуг із територіальними відділеннями по всій Україні шляхом оптимізації та реорганізації центрів надання адміністративних послуг за допомогою розширення спектру всіх видів послуг шляхом передачі

йому відповідних функцій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування тощо;

*удосконалено:*

– наукові підходи до виділення ознак процедури надання публічних послуг, до яких належать: регламентація нормами адміністративного права; процесуальний характер діяльності уповноважених органів та посадових осіб органів виконавчої влади; ініціативність (надаються за заявою осіб); стадійність яка має часові, змістові та процедурні особливості; формальне закріплення результатів процедури у письмовій формі – у вигляді індивідуального правового акта (дозволу (ліцензії), посвідчення, сертифіката тощо);

– наукові розробки щодо поділу принципів надання публічних послуг на: 1) загальні (законності, оперативності та своєчасності, загальнодоступності правової та іншої необхідної інформації, неупередженості та справедливості, юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб, свободи вибору, системності, гуманізму, демократизму та науковості, безперервності, цілеспрямованості, економічної доцільності, результативності, професійності, відповідальності, доступності, єдності, централізації (підпорядкованості), зручності, своєчасності тощо); 2) спеціальні (юридичної визначеності, зведення до раціонального мінімуму кількості документів та процедурних дій надання публічних послуг, впровадження нових уніфікованих організаційних форм надання публічних послуг (універсамів послуг, єдиних офісів тощо), зручних для фізичних та юридичних осіб, постійного моніторингу якості надання публічних послуг);

– теоретичні положення щодо сутності гарантій забезпечення законності надання публічних послуг, які включають: судове та адміністративне оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації; контроль за дотриманням законодавства; притягнення до відповідальності осіб, які надають публічні послуги;

– наукові підходи щодо компаративного аналізу досвіду надання публічних послуг у демократично розвинутих країнах (Французькій Республіці, Сполучених Штатах Америки, Канаді, Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії, Республіці Польща, Федеративній Республіці Німеччина тощо) та вироблення шляхів упровадження його у вітчизняне законодавство, а саме: розроблення та прийняття відповідних програм на рівні органів виконавчої гілки влади з метою забезпечення якості обслуговування населення; централізація чи децентралізація надання публічних послуг через відповідні органи місцевого самоврядування та недержавні установи; підвищення професіоналізму публічних службовців у сфері надання публічних послуг, удосконалення електронного алгоритму надання всіх видів публічних послуг шляхом забезпечення надійного захисту електронного підпису та вдосконалення чинного законодавства;

*дістали подальшого розвитку:*

– наукові положення про необхідність запровадження позитивного досвіду пострадянських держав (Республіки Білорусь, Республіки Молдова, Грузії, Латвійської Республіки тощо) із надання публічних послуг щодо електронного документообігу в діяльності суб'єктів публічної адміністрації: створення єдиних загальнодержавних стандартів функціонування систем електронного документообігу, уніфікації вимог до програмного забезпечення процесу запровадження та інтеграції внутрішніх систем електронного документообігу; внесення змін до вітчизняного законодавства про електронний документообіг та електронний цифровий підпис; підвищення кваліфікації суб'єктів надання публічних послуг; залучення провідних ІТ-фахівців для забезпечення належного рівня захисту інформації в системах електронного документообігу;

– теоретичні положення щодо доцільності дослідження питань історіографії надання публічних послуг, у результаті чого виокремлено пріоритетні напрями досліджень: розкриття загальних правових засад надання різних видів публічних послуг; вивчення діяльності суб'єктів

публічної адміністрації щодо надання окремих видів публічних послуг у різних сферах; висвітлення процедури розгляду надання окремих видів публічних послуг тощо;

– дослідження положень характеристики міжнародно-правових стандартів надання публічних послуг, насамперед критеріїв оцінювання якості, таких як: результативність, простота (або доступність), терміновість (або своєчасність, строковість, оперативність), зручність, відкритість, мінімальна (справедлива) вартість та доступність їх оплати, професійність, повага до особи, рівність тощо;

– пропозиції щодо вдосконалення законодавства з надання публічних послуг шляхом прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, Закону України «Про публічні послуги», підзаконних нормативно-правових актів «Про затвердження Типового адміністративного регламенту щодо надання публічних послуг», «Про затвердження Типового положення про центр надання публічних послуг» тощо.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані у:

– *науково-дослідній діяльності* – як основа для подальших наукових досліджень із відповідної проблематики (акти впровадження Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 05.09.2016; Дніпропетровського національного університету ім. Олеся Гончара від 27.10.2016; Запорізького національного університету від 28.10.2016);

– *правотворчій діяльності* – для вдосконалення нормативно-правової основи для створення концепції публічних послуг в Україні, а також загалом для вдосконалення реформування надання різних видів публічних послуг (лист Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування Верховної ради України № 4-14/16-2717 від 17.05.2016);

— *правозастосовчій діяльності* — для вдосконалення діяльності суб'єктів влади з надання публічних послуг (акти впровадження Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 28.08.2016; Управління з розвитку адміністративних послуг та дерегуляції бізнесу департаменту економічного розвитку Дніпропетровської обласної державної адміністрації від 04.10.2016; Управління адміністративних послуг та дозвільних процедур департаменту адміністративних послуг та дозвільних процедур Дніпропетровської міської ради від 06.10.2016; Головного управління Державної міграційної служби України в Дніпропетровській області від 11.10.2016);

— *навчальному процесі* — у викладанні студентам вищих навчальних закладів дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративно-процесуальне право», під час підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідного навчального курсу (акти впровадження Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 05.09.2016; Дніпропетровського національного університету ім. Олеса Гончара від 27.10.2016; Запорізького національного університету від 28.10.2016; Університету митної справи та фінансів від 18.11.2016).

**Особистий внесок здобувача.** Дослідження виконано дисертантом самостійно, з використанням новітніх здобутків вітчизняної науки адміністративного права, усі викладені в ньому положення і висновки ґрунтуються на власних дослідженнях автора. У співавторстві опубліковано навчальні посібники «Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів» (2012 р.) (здобувачу належить розділ 4 «Адміністративно-правове регулювання порядку виїзду за межі України та в'їзду в Україну громадян України»); «Адміністративне процесуальне право» (2013 р.) (здобувачу належить глава 9 «Реєстраційно-дозвільні процедури»), «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: особлива частина» (2013 р.) (здобувачу належить підрозділ 2.3 «Адміністративно-правова діяльність міліції щодо забезпечення правил дозвільної системи»); «Адміністративно-юрисдикційна



діяльність міліції громадської безпеки» (2014 р.) (здобувачу належить розділ 8 «Особливості діяльності міліції громадської безпеки щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення у сфері дозвільної системи»); наукова стаття «Діяльність органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг у сфері обігу зброї» (2012 р.) (здобувачу належить висвітлення стадій провадження з надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ); тези доповіді «Адміністративні послуги ОВС як чинник профілактики правопорушень» (2013 р.) (здобувачу належить висвітлення теоретико-правових засад інституту адміністративних послуг). У дисертації ідеї та розробки, які належать співавторам, не використовувались.

**Апробація результатів дослідження.** Результати дослідження, його основні висновки й рекомендації оприлюднені на 12 науково-практичних конференціях, а саме: «Актуальні питання забезпечення громадської безпеки та правопорядку» (м. Дніпропетровськ, 2013 р.); «Правоохоронна діяльність: конституційні та адміністративно-правові аспекти» (м. Львів, 2013 р.); «Сучасний стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу» (м. Одеса, 2014 р.); «Актуальні проблеми охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки» (м. Дніпропетровськ, 2014 р.); «Права людини: онтологічний та гносеологічний виміри» (м. Дніпропетровськ, 2014 р.); «Сполучені Штати Америки у сучасному світі: політика, економіка, право, суспільство» (м. Львів, 2015 р.); «Актуальні проблеми охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки в сучасних умовах» (м. Дніпропетровськ, 2015 р.); «Právna veda a prax: výzvy moderných európskych integračných procesov» (м. Братислава, 2015 р.); «O nouă perspectivă a proceselor de integrare Europeană a Moldovei și Ucrainei: aspectul juridic» (м. Кишинів, 2016 р.); «Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу» (м. Запоріжжя, 2016 р.); «Актуальні питання профілактики корупційних проявів у державному секторі безпеки України в сучасних умовах» (м. Дніпро, 2016 р.); «Стан та перспективи розвитку адміністративного права України» (м. Одеса, 2016 р.).

**Публікації.** Основні положення та результати дисертації викладено у 45 наукових працях, у тому числі 1 одноосібній монографії, 4 колективних навчальних посібниках, 28 наукових статтях, з яких 23 опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, 5 статей – у зарубіжних наукових виданнях, а також у 12 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг роботи.** Дисертація складається зі вступу, п'яти розділів, які містять 14 підрозділів, додатків, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 511 сторінок, у т. ч. основного тексту – 374 сторінки. Список використаних джерел налічує 477 найменувань.

## РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

### 1.1. Публічні послуги як правова категорія. Поняття та ознаки публічних послуг

Категорія «публічні послуги» – це комплексна категорія, її дослідженню присвячені праці представників різних наук: юриспруденції (В. Б. Авер'янов, О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко А. О. Селіванов, Ю. О. Тихомиров, М. І. Панова, О. В. Петришин П. М. Рабінович, Ю. С. Шемшученко та інші); державного управління (О. А. Малікіна, В. С. Фуртатов); економіки (Е. В. Талапіна, О. П. Челенков); технічних наук (В. М. Сороко); соціології (Н. В. Ходорівська) тощо.

Вивчивши наукові погляди вищезазначених учених, маємо висловити впевненість у тому, що публічні послуги – це, передусім, правова категорія.

Перехід до ринкових умов господарювання, а також здійснення державної влади на засадах її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову, дещо змінило ставлення до адміністративного права [14, с. 67–68]. На думку М. І. Панова, правові категорії – це найбільш загальні, фундаментальні та глибокі правові поняття, що є межею наукового узагальнення як у певній області юридичних знань, так і в правознавстві, юридичній практиці в цілому [391, с. 115].

Зокрема, правове поняття – це «словесні, концентровані формулювання думки як спосіб віддзеркалення типового або конкретного явища, стану або процесу в загальному предметі юридичної науки, як підсумок, сума здобутих наукових знань про них [391, с. 115].

Термін «категорія» походить від гр. *katēgoría* (висловлення, звинувачення, ознака) та означає: 1. Філософське розуміння. Основне логічне

поняття, що відбиває найзагальніші закономірні зв'язки й відношення, які існують у реальній дійсності. 2. Наукове розуміння. Родове поняття, що означає розряд предметів, явищ і т. ін. або їхню важливу спільну ознаку. 3. Група, розряд однорідних предметів, осіб чи явищ, що відрізняється від інших певними ознаками [48, с. 420].

А. О. Селіванова трактує термін «категорія» як найбільш загальне фундаментальне поняття, що відображає сутнісні, закономірні зв'язки й відношення об'єктів пізнання й дослідження [379, с. 202].

Категорії права – це найбільш загальні поняття, що вживаються в праві [450, с. 64]. На думку Н. І. Панова, правові категорії – найбільш загальні, фундаментальні та глибокі правові поняття, що є межею наукового узагальнення як у певній сфері юридичних знань, так і в правознавстві, юридичній практиці в цілому [391, с. 115]. Саме таке визначення є найбільш вдалим. Так, І. М. Ткаченко зазначає, що правові категорії, на відміну від правового поняття, являють собою найбільш загальні фундаментальні поняття, об'єднані спільною ознакою. Правова категорія є родовим поняттям щодо правового поняття. Як усталені поняття правові категорії широко використовуються в юридичній практиці, законодавстві – в законах та інших нормативно-правових актах. Правові категорії виокремлюються в складі кожної галузевої юридичної науки, тому й адміністративне процесуальне право не є винятком. Разом із правовими поняттями правові категорії становлять загальний категоріальний або понятійно-термінологічний апарат юридичної науки та юридичної практики [421, с. 384].

Однією з ознак теорії держави та права є вивчення цих феноменів у теоретично узагальненому вигляді. Як правильно зазначає О. Ф. Скакун, свідченням того є категорії, загальні поняття [388, с. 10].

Слід погодитися з думкою П. М. Рабіновича, який вважає, що «категорія права» – це поняття, яке відображає різні соціальні явища. Явище, що виникає та існує незалежно від держави, має загальносоціальну природу, є загальносоціальним феноменом. Інше явище, котре має ту ж назву, – це

наслідок виключно державної діяльності, втілення її волевиявлення. Зважаючи на це, необхідно розрізняти відповідно право загальносоціальне і, так би мовити, спеціально-соціальне, умовно кажучи, юридичне [360, с. 8]. Елементом, що інтегрується в повноваження, розглядається саме право як юридичне явище [376], причому не в усьому прояві, а лише та його частина, що називається публічним правом.

Як правильно зазначає Ю. С. Шемшученко, категорія права – це найбільш загальні типові поняття, що вживаються у праві. Є засобами конструювання і розуміння права як системного утворення для регулювання суспільних відносин [450, с. 152]. Категорії права – це найбільш загальні типові поняття, що вживаються у праві [450, с. 64].

Виходячи з визначень правової категорії та категорії права відомих учених, виокремимо ознаки правової категорії відповідно до розуміння публічних послуг.

Спільною ознакою термінів «правова категорія» та «публічні послуги» є те, що вони регулюються відповідними нормами права. Норма права (правова норма) – загальнообов’язкове, формально-визначене правило поведінки (зразок, масштаб, еталон), встановлене або санкціоноване державою як регулятор суспільних відносин, яке офіційно закріплює міру свободи і справедливості відповідно до суспільних, групових та індивідуальних інтересів (волі) населення країни, забезпечується всіма заходами державного впливу, аж до примусу [266].

У зв’язку з тим, що вже неодноразово вчені розглядали зміст норми права (правової поведінки), зазначимо, що натеper, незважаючи на відсутність Закону України «Про публічні послуги», є підзаконні нормативно-правові акти, в яких трапляється поняття «публічні послуги». Так, згідно з Листом Міністерства юстиції України від 18 грудня 2009 р. № 967-0-2-09-22 «Щодо надання роз’яснення термінів, які застосовуються у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [445] та відповідно до

Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90р, сферу публічних послуг становлять послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають у їх управлінні [156]. Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги.

Наступною ознакою правової категорії є відповідний «стандарт». Так, у юридичній енциклопедії під стандартом (з англ. *standart* – норма, зразок, модель) розуміється документ, що встановлює для загального і багаторазового застосування правила, загальні принципи або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості у певній галузі. Приймається в установленому порядку на основі консенсусу. Стандарти міжнародні – це міжнародно-правові норми і принципи, що закріплюють стандартизовані правила поведінки суб'єктів міжнародного права у тих чи інших сферах міждержавного співробітництва. Стандарти міжнародні існують у галузі захисту прав людини та інших сферах, встановлюють певні мінімальні вимоги, дотримуватись яких повинні всі держави, містяться у міжнародних договорах та інших джерелах міжнародного права [451, с. 614–615].

Європейська практика, на основі якої впроваджуються правові стандарти, свідчить про наявність як обов'язкових стандартів, так і стандартів, що мають рекомендаційний характер. Обов'язкові правові стандарти знаходять своє вираження у правових нормах, що зобов'язують до належної поведінки. Саме цей аспект стандартів багато в чому визначає загальний напрям розвитку правової системи, оскільки за своєю правовою природою такі норми належать до норм-принципів, а отже, мають установчий характер. Необов'язкові стандарти, що мають рекомендаційний характер, є породженням міжнародного права XX століття, коли «швидкість»

їх розвитку не збігалася з можливостями та бажаннями окремих держав [121].

На думку Дж. Кокота, виникнення правового стандарту в деяких випадках подібне до виникнення міжнародного звичаю: спочатку зароджується практика, яка повторюється протягом певного періоду часу, а згодом за цією практикою визнається сила юридичної норми [462, с. 24]. Відкритим залишається питання, в який момент норма вже існує і може бути застосована, а в який момент це ще розумна практика. Ні теорія, ні практика відповіді на це запитання не дали [106]. Це залежить від того, якої сфери стосуються стандарти і яка інституція прийняла (розробила, визначила) такі стандарти. Проте більшість сучасних стандартів у праві стала наслідком прагнення створити правопорядок *sui generis*. У зв'язку із цим правовий стандарт інколи виникає як *consensus omnium*, тобто загальноприйнятна база для функціонування певного правопорядку, як це відбулося із Загальною декларацією прав людини 1948 р. Зрештою, правовий стандарт може стати наслідком реалізації певної правової доктрини на нормативному рівні [121].

Іншими словами, спільною ознакою понять «публічні послуги» та «правова категорія» є те, що зазначені терміни повинні відображати певну процедуру реалізації у правозастосовчій діяльності суб'єктів публічної адміністрації з врахуванням принципів, правовідносин тощо.

Отже, публічні послуги є правовою категорією, що відображено у такій ознаці, як норма права, являє собою правовий стандарт та відповідну модель поведінки тощо.

Довівши, що публічні послуги є правовою категорією, перейдемо до висвітлення наукових поглядів на поняття послуги, її публічний характер, щоб запропонувати визначення та виділити ознаки публічних послуг.

Відповідно до ст. 3 Конституції України людина, її життя та здоров'я, честь і гідність визнаються найвищою соціальною цінністю [150]. Права та свободи людини та громадянина визначають зміст і спрямованість діяльності держави [36, с. 20]. Саме тому, Європейська держава відповідає перед

громадянином за свою діяльність з метою покращення умов життя зазначеної особи тощо. Охорона та захист прав і свобод людини є головним обов'язком держави [150]. Тому суб'єкти публічної адміністрації повинні переосмислити значення держави, яка має забезпечувати права і свободи громадянина. При цьому держава в особі публічних суб'єктів орієнтується на потреби особи, так само як у приватному секторі суб'єкти, які надають послуги, орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування [7, с. 116].

Зміна «державоцентристської» ідеології на «людиноцентристську», визнання пріоритету служіння держави людині (публічно-сервісна діяльність) – це, безумовно, як зазначив С. Г. Стеценко, позитивні досягнення українського суспільства [401].

У працях українських правників у разі використання категорії «послуги» головний акцент робиться на юридичних аспектах, зокрема на адміністративній процедурі їх надання. Пояснити це можна тим, що першими вченими, які сформуvalи теорію послуг в Україні, є, насамперед, представники науки адміністративного права (В. Б. Авер'янов, І. П. Голосніченко, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, В. С. Куйбіда, А. О. Селіванов, В. П. Тимощук та інші).

В. М. Гаращук стверджує, що те, що головними опонентами цієї теорії є також представники юридичної науки, які ставлять під сумнів саму можливість вживання категорії «послуги» стосовно діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування [63, с. 109–114], зумовило особливо жваві дискусії із цього питання в юриспруденції.

Задля з'ясування поняття, правову природу та ознаки публічних послуг автором у цьому підрозділі поставлені такі завдання: 1) дослідити тлумачення різних науковців та положення нормативно-правових актів щодо категорій «публічні послуги», «адміністративна послуга»; «муніципальна послуга»; «державна послуга» тощо; 2) розкрити ознаки публічних послуг.



В. Б. Авер'янов та О.М. Буханевич зазначають, що якщо розглянути види суспільних відносин, в яких перебувають суб'єкти адміністративного права, то з'ясується, що управлінський характер у них аж ніяк не переважає [2, с. 7-8; 36, с. 24-25]. Так, наприклад, діяльність щодо: 1) застосування до громадян адміністративного примусу (так звана «поліцейська» діяльність); 2) захисту порушених прав і свобод громадян (розгляд скарг); 3) розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ за зверненням приватних осіб; 4) надання багатоманітних адміністративних послуг (у вигляді дозвільно-реєстраційних та інших подібних дій); 5) прийняття зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб у процесі вирішення так званих «публічних потреб» – за своєю суттю не є управлінською, хоча й виникає у зв'язку зі здійсненням державного (а точніше – публічного) управління [2, с. 8; 36, с. 24-25]. Водночас не можна заперечувати, що певна частина суспільних відносин, що перебувають у сфері регулювання адміністративного права, є дійсно управлінськими в класичному розумінні цього поняття [36, с. 24-25]. Але принциповим є те, що не ці відносини домінують у змісті предмета адміністративного права [2, с. 8; 36, с. 24-25].

Об'єктивним критерієм виокремлення з маси суспільних відносин тих, що становлять предмет адміністративного права, В. Б. Авер'янов та О.М. Буханевич вважає не управлінський характер регульованих відносин, а обов'язкову наявність у цих відносинах особливого суб'єкта, в якому уособлюється так звана «публічна адміністрація» – у вигляді або державних органів виконавчої влади, або виконавчих органів місцевого самоврядування (яке виступає, як відомо, формою реалізації публічної влади) [2, с. 8; 36, с. 25].

Так, Г. М. Писаренко та О.М. Буханевич зазначають, що сучасна доктрина адміністративного права, яка формується в Україні, передбачає деяке зміщення акцентів, нове розуміння «публічності», зумовлене поверненням до основних гуманітарних цінностей, до визнання та закріплення невід'ємних природних прав людини і громадянина [262, с. 22–

23; 36, с. 25]. Зазначене положення закріплене і в Конституції України, яка проголосила необхідність переходу від пануючої у минулому ідеології домінування держави, державних інтересів над індивідуальними до ідеології служіння держави людині, гарантування, забезпечення і захисту державою основних прав та свобод людини і громадянина [150; 262, с. 22–23; 36, с. 25].

Для запровадження справжньої теорії публічних послуг необхідно керуватись єдиними теоретичними засадами в тому числі щодо розуміння самої правової природи, поняття, видів та ознак послуг.

Розкриваючи поняття «послуга», насамперед варто звернутися до семантики цього терміна. О.М. Буханевич зазначає, що послуга – це діяльність підприємств, організацій та окремих осіб, виконувана для задоволення чийх-небудь потреб [36, с. 48]. Т. О Мацелик під «послугою» розуміється вид корисної діяльності, яка не створює матеріальних цінностей або самостійного виду продукту, а результат цієї діяльності споживається в процесі її здійснення [206, с. 57].

На думку А. П. Румянцева та Ю. О. Коваленко, будь-які послуги – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за її зверненням (або вид діяльності, який задовольняє певну людську потребу) [372, с. 13]. За визначенням французьких учених Девіда Шанда та Мортена Арнберга, послуги можуть бути різного роду: це може бути виплата або отримання платежу, надання поради або інформації, освітніх чи транспортних послуг, а також забезпечення медичним обслуговуванням [426]. Водночас Ф. Котлер вважає, що послуга – це будь-яка діяльність, що являє собою благо, що його одна сторона може запропонувати іншій [159, с. 126]. Тобто, послуга за своєю суттю є невідчутною і не приводить до заволодіння власністю (до передачі власності) [159, с. 128].

У Великому тлумачному словнику української мови послуга розуміється як служіння, дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому [49]. Згідно з Державним класифікатором України, змістом послуги є наслідок

безпосередньої взаємодії між постачальником і споживачем, внутрішньої діяльності постачальника для задоволення потреб споживача [82].

О.М. Буханевич стверджує, що послуга – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за ініціативою особи, на її прохання [36, с. 48].

У юридичній науці спостерігається різноманіття підходів до визначення категорії «послуга». Відповідно до ст. 177 Цивільного кодексу України, договір про надання послуг має законодавчу регламентацію шляхом визнання послуги як самостійного об'єкта цивільних прав [431].

В главі 63 Цивільного кодексу України «Послуги. Загальні положення», положення можуть застосовуватися до всіх договорів про надання послуг, що в свою чергу не суперечить змісту відповідного зобов'язання [431]. Так, згідно з ч. 1 ст. 901 Цивільного кодексу України, за договором про надання послуг одна сторона (виконавець) зобов'язується за завданням другої сторони (замовника) надати послугу, яка споживається в процесі вчинення певної дії або здійснення певної діяльності, а замовник зобов'язується оплатити виконавцеві зазначену послугу, якщо інше не встановлено договором [431]. При цьому якщо договором передбачено надання послуг за плату, замовник зобов'язаний оплатити надану йому послугу в розмірі, у строки та в порядку, що встановлені договором, а за договором про безоплатне надання послуг замовник зобов'язаний відшкодувати виконавцеві усі фактичні витрати, необхідні для виконання договору [431]. З огляду на це, правовідносинам, що формуються під час відплатного надання послуг, властиві всі ознаки цивільних правовідносин (юридична рівність сторін, принцип диспозитивності, свобода договору).

В. П. Тимощук та О.М. Буханевич вказують, що надання послуг становить невід'ємну частину суспільного виробництва будь-якої країни. Під послугою загалом мається на увазі діяльність одного суб'єкта, що здійснюється за ініціативою іншого з метою задоволення потреб останнього. Вказана діяльність стає можливою лише за наявності двох обов'язкових умов

– потреби в отриманні такої послуги та об'єктивної можливості її надати. Первісно послуги належали до сфери цивільно-правового регулювання. Однак починаючи з 80-х років XX ст. у багатьох розвинених країнах (Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії, Сполучених штатах Америки, Канаді, Королівстві Нідерланди, Королівстві Швеція, Фінляндській Республіці та ін.) відбулася зміна пріоритетів у сфері відносин між громадянами цих країн та органами публічної влади [7, с. 116; 36, с. 29].

О.М. Буханевич зазначає, що останні основним у своїй діяльності почали вважати саме надання якісних публічних послуг, беручи до уваги те, що людина, її права, свободи та законні інтереси є найвищою соціальною цінністю [36, с. 30]. Відповідно, громадяни у відносинах із владою є не прохачами, а споживачами послуг [36, с. 30]. При цьому держава в особі публічних суб'єктів орієнтується на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування [36, с. 30]. Це фактично і було початком упровадження доктрини «служіння» («надання послуг») [36, с. 30].

Н. О. Армаш зазначає, що виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної, правової держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надає їм широке коло державних, у тому числі управлінських, послуг [20, с. 130].

О.М. Буханевич та В. П. Тимощук стверджують, що основою доктрини публічних послуг є концепція служіння держави (влади) людині (суспільству), тому категорія «послуги» у своїй основі має те ж саме навантаження, що й у приватному секторі: це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи [411, с. 9; 36, с. 30].

Вживання категорії «послуги» у сфері приватного регулювання і поява в українському законодавстві нового терміна «публічні послуги» зумовило виникнення такої проблеми, як їх розмежування та ступінь правомірності

використання методів регулювання, що властиві одному правовому інституту при регламентації іншого. Зважаючи на це, деякі представники юридичної науки взагалі ставлять під сумнів саму можливість вживання категорії «послуги» щодо діяльності органів влади, які здійснюють владні повноваження [63, с. 109–114]. Крім цього, необхідно зазначити, що в нормативно-правових актах термін «послуга» використовується у таких словосполученнях як «адміністративна послуга», «державна послуга», «управлінська послуга», «муніципальна послуга», що, у свою чергу, призводить до неоднозначного розуміння.

Для впровадження у діяльність держави науково обґрунтованої теорії процесу надання послуг, необхідно керуватися єдиними теоретичними засадами у тому числі щодо розуміння понять, видів та ознак публічних послуг [352]. Будь-яка послуга – це певна дія, яка здійснюється за зверненням конкретної особи, скерована на задоволення певних потреб цієї особи та призначена давати їй користь та допомогу. Термін «послуга» є історичним поняттям, яке досить динамічно розвивається у зв'язку з постійною зміною та/або появою нових видів послуг, виникненням нових та розвитком наявних потреб суспільства.

Так, О. П. Челенков дає визначення поняття «послуга» з погляду економіки: «це узгоджений процес взаємодії двох чи більше суб'єктів ринку, коли одні суб'єкти впливають на інших з метою створення, розширення або відтворення можливостей останніх в отриманні фундаментальної користі (благ)» [433, с. 117]. Ще одну думку (в ракурсі економіки) висловлює В. В. Кулібанова, яка визначає «послугу» як «специфічний товар, який являє собою послідовність процесів взаємодії системи виробника і системи споживача в задоволенні фундаментальної існуючої користі, яка має споживчу вартість тільки за умови нерозривного зв'язку цих систем» [168, с. 15].

Т. О. Гуржій, Т. О. Коломоєць та С. Г. Стеценко відносять суспільні відносини, що виникають у рамках надання адміністративних послуг, до

предмета адміністративного права та вважають таку діяльність складником методу регулювання цієї галузі права [71, с. 23–24; 140, с. 11–13; 402, с. 19–26].

К. К. Афанасьєв визначає адміністративні послуги як публічні (тобто державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування й іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [22, с. 28; 23, с. 35]. Аналогічної позиції дотримується М. І. Ославський у навчальному посібнику «Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади» [241, с. 45]. За визначенням О. Г. Стрельниченко адміністративні послуги – це публічна владна діяльність публічної адміністрації, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними і юридичними або іншими колективними особами прав, свобод і законних інтересів за їхньою заявою [404, с. 173].

Е. Ф. Демський зазначає, що надання адміністративних послуг інколи посідає ключове місце у системі засобів забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів приватних осіб у публічній сфері, на що неодноразово звертали увагу провідні вітчизняні вчені в галузі адміністративного права [77, с. 80].

Т. О. Коломоєць, зазначає, що доцільніше використовувати термін «публічні послуги», а не «адміністративні послуги». На її думку, публічні послуги – це послуги, що надаються фізичним та юридичним особам державними органами щодо реалізації прав, свобод та законних інтересів у публічній сфері [143, с. 179].

Публічні послуги – це діяльність органів публічної адміністрації, що здійснюється за рахунок публічних коштів [352]. Таке визначення за суттю дуже близьке до визначення категорії «суспільна послуга» в європейському праві, але подане з точки зору суб'єкта їх надання та джерела фінансування.

Публічні послуги за джерелом фінансування надання даного виду послуг, тобто виду бюджету, включають у себе адміністративні послуги, а ті у свою чергу поділяються на державні та муніципальні послуги.

Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед, виконавчої) та державними підприємствами, установами й організаціями. До числа державних послуг належать також послуги, які надаються недержавними організаціями в порядку виконання делегованих повноважень тощо. У цьому разі на перше місце для визначення природи послуги ставиться не безпосередній суб'єкт її надання, а суб'єкт, який несе за це відповідальність, та джерело фінансування надання даного виду послуг – державний бюджет [53, с. 149].

Муніципальні (комунальні) послуги – це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами й організаціями. Джерелом фінансування надання муніципальних послуг є місцевий бюджет.

Так, В. Б. Авер'янов, підтверджуючи правомірність і термінологічну визначеність поняття «послуги» щодо органів виконавчої влади, звертає увагу на певну недоречність характеристики цих послуг як «управлінських». Натомість акцентує увагу не на «владно-організаційному» аспекті відповідних дій (оскільки «управління» – це владно-організовуючий вплив), а на тій ознаці, що вони здійснюються органами публічної (державної й самоврядної) адміністрації. Тобто найдоцільнішим є термін «адміністративні послуги» [81, с. 38]. Учений пропонує таке пояснення: зазначена термінологічна заміна ґрунтується на визнанні того очевидного факту, що державна влада – це реалізація аж ніяк не тільки правомочностей, що зобов'язують громадянина, але й виконання певних обов'язків держави перед громадянином, за стан чого (виконання) вона цілком відповідальна перед ним. Кількість таких обов'язків є головною ознакою справжньої демократичної держави [8, с. 126].

Зокрема, І. Коліушко і В. Тимошук вважають за доцільне використання терміна «адміністративні послуги», звертаючи увагу на те, що так зване «широке» розуміння поняття управлінських послуг фактично тотожне поняттю «державні послуги», яке фактично охоплює також послуги, за надання яких органи державної влади та органи місцевого самоврядування несуть опосередковану відповідальність, хоча безпосередньо їх не надають (наприклад, медична допомога).

Г. М. Писаренко зазначає, що адміністративна послуга – це правовідносини, що виникають під час реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їхньою заявою) в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [262, с. 60].

Такі вчені, як В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Ю. В. Іщенко, В. П. Чабан дають поняття адміністративних послуг у широку та вузькому сенсі, а саме: «адміністративна послуга – 1) юридичне оформлення суб'єктом публічної адміністрації результатів розгляду справи, яка виникла за зверненням фізичної, юридичної або іншої колективної особи щодо реалізації своїх прав, свобод, законних інтересів; 2) результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що 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, проведення реєстрації тощо)» [9, с. 6].

Л. К. Терещенко співвідносить соціальні послуги з державними й публічними, коли соціальні послуги, як і державні, належать до публічних послуг як частина та ціле. Що стосується співвідношення з державними послугами, то соціальні послуги можуть надаватись як державними й муніципальними структурами, так і комерційними та некомерційними недержавними організаціями. Проте здійснюватися вони можуть як у публічно-правовій, так і в приватноправовій формі. Відповідно, соціальні послуги можуть бути і державними, і недержавними. Так, освітні послуги



можуть бути як державними, так і недержавними соціальними послугами [409].

Інші науковці не ототожнюють публічні послуги із соціальними. Наприклад, І. В. Венедіктова підкреслює, що соціальні послуги надаються виключно громадянам, а не юридичним особам [50].

В. П. Тимошук [7, с. 126] і В. М. Сороко [396, с. 18] вважають, що соціальні послуги належать до адміністративних послуг як виду державних. В. М. Сороко, погоджуючись із Г. М. Чміленко [434] та розглядаючи класифікацію адміністративних послуг, розкриває їхній зміст як «визнання певного статусу, прав особи (призначення пенсій, субсидій)».

Подібної позиції дотримується також В. П. Тимошук, який вказує, що під соціальними послугами розуміються послуги, пов'язані з реалізацією владних повноважень (наприклад, призначення державної соціальної допомоги) [7, с. 127]. У такому розумінні зміст соціальної послуги узгоджується з умовами віднесення їх до адміністративних, пов'язуючи зміст соціальної послуги з визначенням статусу, призначенням пенсій тощо, що потребує оформлення індивідуального адміністративного акта.

О. М. Буханевич розуміє під адміністративною послугою публічно-владну діяльність суб'єкта надання адміністративних послуг за зверненням фізичної або юридичної особи, спрямованим на набуття, зміну чи припинення прав, обов'язків та/або задоволення законних інтересів такої особи відповідно до закону, що призводить до певного результату [36, с. 54].

О. М. Буханевич зазначає, що на відміну від поняття «адміністративні послуги» термін «публічні послуги» має ширше значення [36, с. 59]. О. М. Буханевич пояснює, що, насамперед, тим, що публічні послуги можуть надавати державні і недержавні структури, але головне, що їх об'єднує, – це зацікавленість суспільства в їх наданні, соціальна значимість [36, с. 60; 356, с. 12].

О. М. Буханевич стверджує, що поняття «публічні послуги», по суті, охоплює сфери суспільних відносин, які врегульовані і цивільним, і

адміністративним правом [36, с. 60]. В цих сферах відбувається диференціація правового регулювання, яка зумовлена двома основними чинниками: суб'єктом надання послуги та змістом правовідносин, що при цьому виникають [36, с. 60].

Публічні послуги – це всі послуги, що надаються публічним (державним та самоврядним) сектором або іншими суб'єктами приватним особам за їх зверненням, яке оформлюється відповідно до норм чинного законодавства України [355].

Е. В. Талапіна та Ю. О. Тихомиров у своїй роботі [407, с. 5] відстоюють таке визначення поняття «публічні послуги»: «це послуги, які надаються безмежному колу осіб з метою задоволення публічного інтересу». У цьому визначенні, як бачимо, акцент зроблений на самій меті надання послуг – забезпеченні публічного інтересу. Також ці автори висловлюють думку про те, що органи влади можуть лише забезпечувати надання публічних послуг, а не надавати їх самостійно [356, с. 5]. Вважаємо за необхідне підкреслити, що з часом, у наступній роботі, Ю. О. Тихомиров дещо змінив свою думку і відзначив, що органи влади можуть також і надавати публічні послуги [356, с. 86].

Відповідно до наданого вище визначення поняття «публічні послуги» Е. В. Талапін та Ю. О. Тихомиров виділяють такі ознаки публічних послуг: по-перше, вони забезпечують діяльність загальнозначимої спрямованості; по-друге, мають безмежне коло суб'єктів, які ними користуються; по-третє, вони здійснюються державною та муніципальною владою або іншими суб'єктами; по-четверте, вони базуються як на публічній, так і на приватній власності [407, с. 5]. Аналізуючи наведену позицію вказаних авторів щодо публічних послуг, вважаємо за доцільне відзначити думку іншого вченого – Л. К. Терещенка: незалежно від суб'єкту (чи то орган державної влади, муніципальний орган, недержавна організація), який надає послуги у кожному конкретному випадку, публічна влада зобов'язана забезпечити їх виконання, а у разі, якщо заінтересованість або можливості приватного

капіталу у наданні публічних послуг відсутні, орган державної влади повинен самостійно реалізувати таку соціально значиму послугу [409, с. 17].

Водночас Д. М. Щекін, визначаючи поняття «публічні послуги», наголошує, що це поняття можна розглядати як у вузькому, так і широкому сенсі. У широкому сенсі він говорить про «публічні послуги» як про «владну діяльність державних органів», так і про «господарську діяльність державних підприємств». У вузькому сенсі він пропонує визначити «публічні послуги» як послуги, у які «не включається владна діяльність державних органів, і категорія публічних послуг, по суті, зводиться до господарської, однак соціально орієнтованої діяльності державних та муніципальних органів, підприємств та установ» [443, с. 90]. Поняття «публічні послуги» у широкому сенсі постає більш прийнятним.

В. Б. Авер'янов до обов'язкових ознак публічних послуг, окрім іншого, зараховує такі: надання цих послуг спрямоване на створення належних умов для повноцінної реалізації приватними особами належних їм прав та виконання покладених на них обов'язків; приватні особи мають право на свій розсуд (окрім вчинення неправомірних дій) користуватися результатами наданих їм адміністративних послуг [53, с. 150].

В. П. Тимощук як другорядну ознаку публічних послуг виділяє їх типовість, або ординарність. Ця ознака є особливо актуальною для адміністративних послуг, які можуть надаватися через «універсами послуг», «єдині офіси», де спілкування між адміністративним органом і особою фактично є «документальним» і, як правило, не вимагає особистого контакту з особою [7, с. 120].

О. М. Буханевич у дослідженні «Теоретико-правові та праксеологічні засади надання адміністративних послуг в Україні» відносить до загальних ознак адміністративних послуг: 1) наявність публічного (суспільного) інтересу; 2) обов'язок публічної влади забезпечити надання адміністративної послуги, тобто створити умови для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи; 3) гарантування державою надання адміністративної послуги;

4) достатність бюджетного фінансування процесу надання адміністративних послуг; 5) підстава надання адміністративної послуги – закон (передбачає право на одержання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу) та ініціатива конкретної особи; 6) привід для здійснення юридичних дій – звернення зацікавленої особи; 7) уповноважений суб'єкт (адміністративний орган) – особа, наділена владними повноваженнями відповідно до закону; 8) відповідальність посадових і службових осіб за невиконання / неналежне виконання обов'язку з надання адміністративних послуг; 9) суб'єкт звернення (суб'єкт одержання адміністративної послуги) – конкретний адресат; 10) наявність взаємних прав і обов'язків уповноваженого суб'єкта і суб'єкта звернення; 11) наявність спеціального правового регулювання порядку надання адміністративних послуг; 12) результат адміністративної послуги – адміністративний акт [36, с. 51–52].

Так, учений В. М. Сороко публічні послуги розподіляє за такими групами:

- захист: життя, власності, довкілля, інтелектуальної власності та ін.;
- соціальний захист: дітей, літніх людей, людей з особливими потребами, безробітних;
- реєстрація, ліцензування: змін громадського стану, стану об'єктів і суб'єктів; утворення громад, організацій; певних видів діяльності;
- повсякденна життєдіяльність: охорона здоров'я; забезпечення комунальною, побутовою сферами; аграрні питання та ін.;
- комунікація: пошта, телекомунікації, Інтернет; транспорт; засоби масової інформації;
- духовне та культурне самовиявлення: відпочинок, культурно-масові заходи; фізична культура і спорт [395].

О. М. Буханевич вважає, що ознаками адміністративних послуг є: 1) мета – реалізація права/ виконання обов'язку; 2) сфера застосування послуги (наприклад: соціальна, підприємницька); 3) форма звернення –

заява/повідомлення; 4) суб'єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади/ орган місцевого самоврядування; 5) суб'єкт одержання адміністративної послуги (адресат) – фізична особа/ юридична особа; 6) вартість надання адміністративної послуги – платні послуги/ безоплатні послуги; 7) джерело фінансування – державний бюджет/ місцевий бюджет; 8) зміст послуги – реєстрація/ дозвіл/ ліцензія/ патент/ паспорт/ посвідчення тощо [36, с. 52].

На думку інших учених (С. О. Кірсанова, А. Т. Ошуркова), публічні послуги мають такі ознаки: 1) індивідуальний, адресний характер; 2) заявний характер надання (ініціюється заявником послуги за його зверненням до державного органу влади, державної установи, органу місцевого самоврядування); 3) недискримінаційний характер (послуга повинна бути надана за наявності встановлених у нормативно-правових актах підстав будь-якому користувачу послуги на всій території держави, який звернувся за її наданням, протягом встановленого строку, з встановленою якістю); 4) надання послуги безкоштовно або за тарифами, що встановлені органами державної влади [122, с. 107].

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України 15 лютого 2006 року за № 90-р, поняття публічних послуг зазначено як послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні [346]. Як бачимо, на відміну від проаналізованої наукової літератури, у Концепції акцент зроблений саме на органах, до компетенції яких входить надання публічних послуг. Однак, попри те що такі ознаки, як публічний інтерес, суспільно значима діяльність, відкритість, загальна доступність, хоча і не присутні у самому визначенні поняття, наданому в Концепції, саме на цих ознаках у зазначеній Концепції побудована вся система публічних послуг.

Вчена Л. І. Маниліч зазначає, що існує загальна тенденція щодо визначення основних ознак публічних послуг, якими є суб'єктний склад, наявність публічного інтересу, індивідуальність та соціальна спрямованість публічних послуг як фундаментальна функція демократичної, правової, соціальної держави. До ознак, які характеризують публічні послуги, можна також додати такі: добровільність звернення, загальнодоступний характер послуг, перевага соціального результату над економічним, безпосередня взаємодія з органами державної влади [203, с. 19].

У свою чергу Ю. О. Тихомиров під публічною послугою розуміє юридично і соціально значущі дії на користь суспільства, держави і громадян [356, с. 200]. Натомість А. Е. Шастико пропонує розглядати категорію «публічні послуги» через їх основне завдання, а саме підвищення ефективності публічного адміністрування. Ним розроблено два підходи до розуміння даного поняття – емпіричний й теоретичний. У рамках першого підходу під публічними послугами розуміються послуги, надані (у зв'язку з виконанням владних функцій) органами виконавчої влади і їхніми установами за безпосередньої взаємодії з громадянами. Відповідно до другого підходу публічними він вважає послуги, що мають властивості приватних благ, але безпосередньо сполучені зі специфікацією й захистом прав власності окремих осіб [437, с. 150–151].

Учений В. Б. Авер'янов наводить такі ознаки публічних послуг: 1) вони забезпечують діяльність загальнозначущої спрямованості; 2) мають необмежене коло суб'єктів, що користуються ними; 3) здійснюються або органом державної й муніципальної влади, або іншим суб'єктом; 4) ґрунтуються як на публічній, так і на приватній власності [1, с. 9–10].

Необхідно зазначити, що перша з наведених ознак публічних послуг показує наявність публічного інтересу в здійсненні такої діяльності і дозволяє зробити висновок, що незалежно від того, який суб'єкт (державний орган, муніципальний орган, недержавна організація) у кожному конкретному випадку їх надає, публічна влада зобов'язана забезпечити їх,

реалізацію. Якщо є бажаючі у приватному секторі надавати такого роду публічні послуги, або це з установлених причин не під силу приватній організації, то в такому разі державний, муніципальний орган зобов'язаний узяти на себе здійснення такої послуги, соціальна значимість якої вимагає її надання.

Н. М. Артемов зазначає, що вивіз сміття, відходів, водопостачання, інші аналогічні послуги повинні надаватися незалежно від наявності зацікавленості тих чи інших суб'єктів [21, с. 68; 36, с. 61]. І якщо зацікавленості у такій діяльності немає, то суб'єкт публічної влади зобов'язаний або сформувати такий інтерес, або просто взяти на себе здійснення такої публічної послуги [21, с. 68; 36, с. 61]. Тому сфера суспільно значимих послуг повинна завжди перебувати в зоні уваги публічної влади незалежно від суб'єктів, що їх надають [21, с. 68; 36, с. 61]. Отже, публічні послуги – це всі послуги, що надаються публічним сектором, а також приватним сектором під відповідальність публічної влади та за рахунок публічних коштів [7, с. 119].

В основу публічних послуг покладений *публічний інтерес*, під яким розуміється визначений державою та забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого служить умовою та гарантією її існування і розвитку [416, с. 55]. У найбільш загальному вигляді публічний інтерес означає інтерес людської спільноти – населення, народу тощо [397]. Що саме державна влада визначає як публічний інтерес, залежить від рівня правової культури та правосвідомості суб'єктів правотворчості. І те, у чому влада бачить загальне благо, може насправді розійтися з інтересами значної частини населення. Але у всякому разі вимоги, які висуваються до об'єктів публічного адміністрування, мають забезпечувати загальне благо народу України та не можуть виражати приватний інтерес суб'єктів публічного адміністрування. Саме в останній тезі й полягає сутнісна відмінність між приватним і публічним інтересами.

Т. О. Коломоєць, зазначає, що публічний інтерес є не чим іншим, як певною сукупністю приватних інтересів [141]. Відповідно, не має значення, яку кількість осіб захищає суб'єкт публічного управління, – головне, щоб він діяв відповідно до принципу законності та не відстоював приватних особистих (третіх пов'язаних із ним осіб) і корпоративних інтересів.

На думку Р. С. Мельника, публічний інтерес становить категорію, яка виходить за межі особистості, перебуваючи на рівні суспільного інтересу. Основою публічного інтересу є об'єктивний інтерес усього суспільства [107, с. 38].

В. В. Галунько розуміє під публічним інтересом важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації [62].

С. Г. Стеценко констатує, що публічні інтереси держави повинні стояти вище за індивідуальні права й свободи конкретних громадян [403].

За допомогою засобів адміністративного права (норми, відносини, законодавство, компетенція суб'єктів, способи реалізації норм) здійснюється зовнішнє вираження і юридичне оформлення публічного інтересу в управлінні. З точки зору адміністративно-правової науки, публічний інтерес – це інтерес соціальної спільноти, що визнаний та задоволений державою. Визнання публічності інтересу здійснюється шляхом його правового (юридичного) забезпечення (фіксації в нормах і встановленні механізму реалізації). Як таку спільноту можна розглядати все населення України. Найкращим прикладом визнання публічності його інтересів є норми Конституції України (щодо права на власність – ст. 41, недоторканність житла – ст. 30, таємницю листування – ст. 31 та ін.) [150].

Отже, саме публічний інтерес лежить в основі надання публічних послуг. Сучасне розуміння адміністративного права дає змогу з упевненістю стверджувати, що публічні послуги є частиною предмета адміністративного права.



Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, можна розрізняти державні та муніципальні послуги [346].

Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади визначає державні послуги як послуги, що надаються органами державної влади та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету [346].

Аналіз наукових публікацій дав змогу виділити такі ознаки публічних послуг:

1. Публічний інтерес – це основна ознака публічної послуги, яка полягає в задоволенні потреби фізичної та/або юридичної особи відповідно до законодавчо встановленої компетенції та забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації.

2. Безпосередня ініціатива (заява) фізичних та юридичних осіб. Публічні послуги надаються лише за безпосередньою ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб, незалежно від самої форми заяви особи (усна чи письмова) та порядку її отримання органом влади. І. Коліушко наголошує, що немає значення, чи всі особи зобов'язані звертатися за конкретною публічною (адміністративною) послугою, як, наприклад, за отриманням загальногромадянського паспорта, чи лише окремі категорії суб'єктів права, як у випадку з отриманням будь-якої ліцензії [137, с. 105].

3. Імперативність правового регулювання отримання публічної послуги. Надання публічної послуги можливе лише у разі, коли є спеціальне правове регулювання порядку надання такої послуги. Вимога особи до органу влади вчинити якісь дії на її користь може розглядатися як публічна послуга лише тоді, коли порядок розгляду цієї заяви є чітко регламентованим [124, с. 5]. Не можна вимагати від органу влади надати публічну послугу, якщо її надання не передбачено законом.

4. Публічні послуги надаються конкретним суб'єктом публічної адміністрації. За загальним правилом, за конкретною публічною послугою можна звернутися лише до певного (тільки одного) органу влади, визначеного законом, на відміну від інших видів звернень, які можуть бути розглянуті та вирішені більш широким колом суб'єктів.

5. Надання публічних послуг здійснюється за процедурою та чітким адміністративним (публічним) регламентом. Для отримання публічних послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги, визначені законом.

6. Результатом надання публічної послуги є індивідуальний акт типової форми (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення, реєстрація тощо).

7. Фінансування здійснюється за рахунок публічних коштів, тобто на рівні як держави, так і територіальної громади.

8. Відповідальність посадових і службових осіб за невиконання або неналежне виконання обов'язку за надання публічних послуг.

Таким чином, видається очевидним, що термін «публічні послуги» не є тотожним поняттю «адміністративні послуги»: поняття публічних послуг є набагато ширшим за поняття адміністративних послуг. Основною ж спільною характеристикою для них можна визначити зацікавленість суспільства в їх виконанні, суспільний інтерес (публічний інтерес), соціальну значущість. Проте відмінністю є те, що публічні послуги надаються як державному, так і приватному колу осіб, тільки за умови їх якісного контролю, а адміністративні послуги - суб'єктом надання повинен бути орган публічної адміністрації (орган виконавчої влади або місцевого самоврядування).

*Отже, публічна послуга є правовою категорією, незважаючи на те, що серед науковців з адміністративного права стало визначення немає, проте до її ознак більшість учених відносять публічний інтерес, правову*

регламентацію (визначення виключно нормативно-правовими актами), заявницький характер тощо.

Під публічними послугами слід розуміти врегульовану публічно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення публічного інтересу із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення, проведення реєстрації тощо), спрямовану на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків шляхом фінансування за рахунок публічних коштів.

Публічні послуги мають такі ознаки: публічний інтерес, безпосередня ініціатива (заява) фізичних та юридичних осіб, імперативність правового регулювання отримання публічної послуг; надання публічних послуг здійснюється за відповідною процедурою та чітким адміністративним (публічним) регламентом; результатом надання публічної послуги є індивідуальний акт типової форми (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення, проведення реєстрації тощо), індивідуальність, загальнодоступний характер, безпосередня взаємодія з органами публічної адміністрації, доступність, прозорість, фінансування за рахунок публічних коштів.

## **1.2. Історіографія дослідження публічних послуг у вітчизняній правовій доктрині**

Порівняно з правовими дослідженнями, які були ще в XVIII – XX столітті, питання публічних послуг у наукових вітчизняних дослідженнях набуло актуальності тільки на початку XXI століття, що свідчить про досить нові наукові погляди щодо поняття, місця публічних послуг тощо в системі адміністративного права.

Здійснення різними правниками наукових досліджень щодо надання публічних послуг зумовлено: по-перше, соціально-економічними умовами, які склалися сьогодні; по-друге, імплементацією західних правових інститутів таких країн, як Німеччина, США, Великобританія, Французька Республіка, Канада, як одних із передових демократичних країн світу; по-третє, переорієнтацією функціонального призначення державних органів, що полягає у визначенні основним призначенням суб'єктів публічної влади забезпечення прав і свобод людини та громадянина, тобто людиноцентристською ідеологією (сервісне призначення органів державної влади та місцевого самоврядування); по-четверте, модифікацією всього публічного, в тому числі адміністративного, права.

Так, питання публічних послуг досліджувалися ще в XX столітті такими зарубіжними вченими, як Л. Фуллер (1978 р.); Б. Гурне (1993 р.), Б. М. Лазарєв (1988 р.), М. Сеневірат (2001 р.).

Л. Фуллер стверджує, що рішення щодо надання публічних послуг органами публічної адміністрації набувають характеристики поліцентричності, тобто вирішують низку взаємопов'язаних питань» [460, с. 395].

Цікаво, що перші спроби запровадження принципів обслуговування, притаманних приватному сектору, в роботу державних органів відбулися ще

у 1989 р. Загальною метою цих змін було запровадження культури обслуговування клієнта в органах, що надають адміністративні послуги.

У дослідженні «Моделі надання послуг» зазначається, що статус-кво якості надання публічних послуг урядом вже не задовольняє громадян. Як приклад наводиться дослідження «Перспективи Канади», здійснене Insight Canada Research. Респондентів просили дати оцінку якості послуг, що вони отримують від організацій публічного та приватного секторів. Серед восьми компаній, що оцінювалися, більше балів отримали компанії приватного сектору. Крім того, було виявлено, що найкращі оцінки отримали організації, що надають послуги на муніципальному рівні. Послуги федеральних органів не були конкурентоздатними. До того ж 30 % респондентів зазначили, що протягом останніх 5 років якість надання публічних послуг федеральним урядом значно знизилася.

У наступних дослідженнях процесу надання публічних послуг було виокремлено ще низку проблемних моментів: більшість громадян стверджували, що велика кількість урядових програм просто не працюють; багато нарікань на етику обслуговування в органах публічної адміністрації. Окремим питанням подається ставлення молоді до якості надання послуг тощо [217].

Так, французький учений Б. Гурне зазначає: «Головне, на що нарікає споживач публічних послуг, – це ставлення до нього з боку органів державного управління: чиновники, яким громадськість платить за те, щоб вони їй служили, не працюють так, як повинні були би працювати» [72].

Б. М. Лазарєв зазначає що стратегія якості публічних послуг містить рекомендації та принципи, які публічний сектор може використовувати з метою надання ефективних публічних послуг, що орієнтуються на споживача. Удосконалення може бути успішним лише за наявності взаємодії між публічними органами, громадянами та бізнесовою спільнотою [425, с. 49, 60].

Так, М. Сеневірат зазначає, що основними рисами, якими характеризуються публічні послуги, є такі: «надання публічних послуг часто є природною монополією. Зазвичай у відносинах щодо надання цих послуг громадяни не можуть вибрати альтернативного суб'єкта їх надання. Це означає, що часто виникає ситуація нерівного статусу між сторонами у відносинах щодо надання публічних послуг, що може потягнути за собою порушення прав одержувачів послуг. У разі, коли можливість вибору надавача послуг значно обмежена, споживач не може відмовитися від отримання послуги, якщо не задоволений результатом її надання. Зазначена обмеженість вибору означає, що має бути знайдено інший механізм для споживачів для вираження невдоволення якістю надаваних послуг. Зазначений механізм для споживачів називається скаргною» [469, с. 70].

Перейдемо до висвітлення сучасних вітчизняних досліджень, адже зарубіжний досвід як окремих країн, так і певних учених щодо надання публічних послуг буде розкрито в 4 розділі дисертації.

Питанням надання публічних послуг на монографічному рівні займалися Л. І. Приймак («Публічні послуги в діяльності державної податкової служби України: організаційно-правові основи» [280], І. В. Ковбас («Публічно-владні послуги як засіб забезпечення державою реалізації прав людини») [128].

Так, у дослідженні Л. І. Приймак «Публічні послуги в діяльності державної податкової служби України: організаційно-правові основи» встановлено поняття, правова природа і види публічних послуг; проаналізовані поняття і ознаки державних послуг як різновиду публічних послуг; охарактеризовано зарубіжний досвід правового регулювання суспільних послуг; висвітлено характеристику діяльності органів державної податкової служби України в сучасних умовах і класифікацію видів її забезпечення тощо.

Погоджуємося з ученим у тому, що в основу публічних послуг покладено публічний інтерес, під яким розуміється забезпечений правом

інтерес соціальної спільноти, задоволення якого служить умовою і гарантією її існування і розвитку. Аналіз різних визначень поняття «публічні послуги» дозволив зробити висновок про доцільність розгляду їх як усіх послуг, що надаються публічним сектором (державним і самоврядним) або деякими іншими суб'єктами, фізичним і юридичним особам за їх зверненням, яке оформляється відповідно до норм чинного законодавства України. Вченим з'ясована загальна тенденція у визначенні ознак публічних послуг, а саме індивідуальності, соціальної спрямованості, ініціативи особи.

У дослідженні Л. І. Приймак проаналізовано стан наукових досліджень та розглянуто різні критерії класифікації побічних послуг, зокрема: 1) за суб'єктами надання (державні і муніципальні) 2) за юридичними наслідками (адміністративні, інформаційно-консультаційні). Відзначається, що види послуг, що входять до цих класифікацій, містять характерні ознаки, властиві суспільним послугам, зберігаючи водночас додаткові власні ознаки, які і виділяють їх як той чи інший вид суспільних послуг. При цьому вважається, що поняття «публічні послуги» є спільним, родовим поняттям, що і зумовило дослідження саме публічно-сервісної діяльності як спільної діяльності з надання послуг (державних, адміністративних, інформаційно-консультаційних та ін.) [280].

Так, у дисертації І. В. Ковбас під назвою «Публічно-владні послуги як засіб забезпечення державою реалізації прав людини» було: визначено генезу інституційного становлення і розвитку діяльності з надання послуг суб'єктами, наділеними публічно-владними повноваженнями в аспекті забезпечення реалізації прав, свобод і охоронюваних законних інтересів людини і громадянина в Україні; визначено місце публічно-владних послуг у системі правових форм реалізації прав, свобод і охоронюваних законних інтересів людини і громадянина; сформульовано поняття публічно-владної послуги та визначено основні її ознаки у національній теорії і практичній діяльності публічної адміністрації; класифіковано публічно-владні послуги та запропоновано найбільш важливі та змістовні критерії типізації для

ефективного їх застосування у практичній діяльності публічних інституцій; узагальнено практику надання публічно-владних послуг як форму діяльності демократичної, правової, соціальної держави із забезпечення прав людини; охарактеризовано підстави надання публічно-владних послуг органами публічної влади та органами місцевого самоврядування; проведено анкетування працівників органів місцевого самоврядування як суб'єктів, які надають публічно-владні послуги, та представників різних соціальних верств населення, які є споживачами публічних послуг, на предмет ефективності останніх; виокремлено проблемні питання проваджень, пов'язані з наданням публічно-владних послуг, та запропоновано шляхи їх вирішення; обґрунтовано пропозиції щодо внесення змін та доповнень до нормативно-правових актів, що регулюють публічно-владну діяльність із надання послуг, та запропоновано конкретні заходи правового характеру з метою оптимізації процедури надання публічних послуг [128].

Наступну групу становлять праці вчених з адміністративного права, в яких розглядалися теоретико-правові засади надання окремих видів публічних послуг – адміністративним, соціальним, муніципальним, державним тощо.

Аналізуючи теоретико-методологічні засади наукового пошуку в зазначеній сфері, не можемо не зазначити, що одним із перших концептуальних монографічних досліджень надання адміністративних послуг стала дисертація Г. М. Писаренко «Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти» (2006 р.) [262], в якій запропоновано визначення адміністративної послуги як категорії адміністративного права, надано класифікацію адміністративних послуг, детально розкрито адміністративно-правові засади адміністративних послуг та деякі аспекти оцінювання якості надання адміністративних послуг тощо. Але питання надання публічних послуг у цій роботі окремо не розглядалися.

Не можна не зупинитися на науково-практичному коментарі до Закону України «Про адміністративні послуги» (2013 р.) [224], підготовленому



колективом авторів (О. Ф. Андрійко, Г. В. Булгакова, Я. О. Кагляк, Ю. О. Клейменов, І. Б. Коліушко, О. В. Курінний, В. П. Нагребельний, О. С. Саєнко, Н. Є. Хлібороб, А. М. Школик), в якому акцентується увага на тому, що вся реформа сфери адміністративних послуг має відбуватися в інтересах споживачів послуг – громадян та суб'єктів господарювання – для забезпечення максимально повної реалізації Закону України «Про адміністративні послуги» в їхніх інтересах, конструктивного вирішення можливих колізій. Дуже слушним є те, що до авторського колективу входять фахівці, які брали активну участь в ухваленні Закону України «Про адміністративні послуги» [281]. На наш погляд, зазначене має сприяти кращому розумінню цілей відповідних норм вищезазначеного Закону. Вважаємо слушними додатки до науково-практичного коментарю щодо підзаконних нормативно-правових актів, які прийняті на реалізацію Закону України «Про адміністративні послуги».

Значну увагу приділили вчені-адміністративісти питанням надання публічних послуг у різних сферах і суб'єктам надання зазначених послуг. Серед важливих праць варто назвати роботи І. О. Бондаренко «Організаційно-правові основи надання послуг в галузі митної справи» [30]; Т. О. Булковського «Управління якістю надання адміністративних послуг Міністерством внутрішніх справ України» [33]; Н. В. Васильєвої «Теоретико-методологічні засади формування та розвитку системи надання адміністративних послуг на регіональному рівні» [42]; О. О. Воронятнікова «Адміністративно-правовий статус державної міграційної служби України» [58]; В. І. Горбатюка «Механізми надання адміністративних послуг у сфері управління державними фінансами» [66]; С. Л. Дембіцької «Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування» [74]; О. Ю. Костіна «Адміністративні послуги, що надаються Державною прикордонною службою України» [158]; І. А. Мордвіна «Адміністративні послуги податкових органів України» [218]; В. В. Петьовки «Правове регулювання надання адміністративних послуг в

Україні» [260]; В. І. Сіверіна «Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації» [387]; Я. І. Скоромного «Адміністративні послуги у сільському господарстві України» [389]; І. С. Сорокіна «Районна державна адміністрація як суб'єкт надання адміністративних послуг» [394]; О. В. Тер-Степанян «Адміністративно-правові засади надання адміністративних послуг у сфері телекомунікації та поштового зв'язку» [410]; К. В. Химичук «Правове регулювання надання адміністративних послуг органами юстиції України» [428]; О. В. Левченко «Безконтактні адміністративні послуги Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру» [173], М. О. Колесніков «Адміністративні послуги з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно» [136], Д. О. Власенко «Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг» [57]; А. В. Міськевич «Адміністративні послуги в сфері соціального захисту населення» [216] (2016 рік) тощо.

Зупинимось на характеристиці деяких досліджень. Н. В. Васильєва у своїй праці обґрунтувала теоретико-методологічні засади та розробила практичні рекомендації щодо формування та розвитку системи надання адміністративних послуг на регіональному рівні. Значну увагу вчена приділяє висвітленню зарубіжного досвіду надання послуг, спираючись на праці Д. Белла, З. Бжезинського, Г. Кана, Я. Масуда, Дж. Несбита, О. Тоффлера, А. Турена, Ж. Фурастьє та інших. Також у роботі здійснено системний аналіз наукових напрацювань і розкрито категоріально-понятійний апарат теорії державного управління в контексті надання адміністративних послуг. Зокрема, під адміністративною послугою запропоновано розуміти вид публічних послуг, який є результатом здійснення владних повноважень уповноваженого суб'єкта за заявою фізичної або юридичної особи щодо оформлення умов реалізації їхніх прав і свобод, законних інтересів (видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації та інших дій) [43, с. 10]. Цілком

підтримуємо позицію науковця у дискусіях, які довгий час тривали в українському науковому співтоваристві, щодо розуміння того, які послуги – державні, муніципальні чи адміністративні – є похідними від яких.

Н. В. Васильєва слушно зазначає, що крапку в цьому питанні поставив Закон України «Про адміністративні послуги» (2012 р.), після прийняття якого чіткого визначення набули адміністративні послуги, які можуть бути державними або муніципальними залежно від рівня органу влади, який їх надає. Сьогодні, коли гострота згаданого кола питань значно зменшилася, нагальною є проблема формування та розвитку системи надання адміністративних послуг, особливо на регіональному рівні [43, с. 11].

Не можна не погодитися з Н. В. Васильєвою в тому, що сучасна вітчизняна організація надання публічних послуг в аспекті зручності для приватних осіб характеризується багатьма вадами суб'єктивного й об'єктивного характеру. Окремі з них мають легітимний з точки зору законодавства характер: адміністративні органи розпорошені територіально, їх відвідування вимагає від приватної особи витрачання значних зусиль і ресурсів; у більшості органів встановлено обмеження щодо днів і годин прийому громадян, що створює незручності для приватних осіб; відсутня достатня інформація про порядок отримання послуг; строки з надання деяких послуг є необґрунтовано тривалими; наявне суперечливе правове регулювання процедурних питань, особливо на локальному рівні; поширене фактичне примушування приватних осіб до отримання супутніх платних послуг (наприклад, ксерокопіювання, консультування, оплата «благодійних» внесків, оформлення відносин через «договори» тощо). Розглядаючи це проблемне поле, авторка вносить низку актуальних і практично корисних пропозицій. Однак у зазначеній праці відсутнє вивчення оскарження (як у судовому, так і в адміністративному порядку) надання публічних послуг.

У дисертаційному дослідженні, проведеному В. І. Сіверіним, щодо адміністративно-правових засад надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації розглядаються теоретичні та практичні проблеми

надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації [387]. Під дозвільними послугами суб'єкта публічної адміністрації вчений розуміє організаційно-розпорядчу, підзаконну, публічно-владну діяльність, що здійснюється посадовою особою органу публічної влади у формі процедур стосовно видачі дозвільних документів, спрямовану на реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Необхідно зазначити, що цікавою видається пропозиція автора щодо доцільності прийняття Закону України «Про публічні послуги», де було б визначено: організаційні та правові засади надання публічних послуг; основні принципи запровадження послуг; їх види та форми; право, порядок та умови отримання; основні права та обов'язки осіб, які отримують та надають публічні послуги; відповідальність суб'єктів; тарифно-цінову політику у сфері формування вартості публічних послуг та ряд інших питань. На наш погляд, саме зазначений закон має охопити чинні закони України «Про адміністративні послуги», «Про соціальні послуги» тощо, адже всі послуги, де суб'єктом є державні органи, установи, організації тощо, є публічними.

Певний виняток становить дослідження М. Б. Острах «Проведення з надання адміністративних послуг в Україні», присвячене комплексному дослідженню теоретичних та правових засад провадження надання адміністративних послуг [245]. У роботі вивчено і проаналізовано теоретичне та нормативно-правове підґрунтя поняття адміністративних послуг в Україні, надано визначення понять «проведення з надання адміністративних послуг» та «адміністративний регламент провадження з надання адміністративних послуг», розкрито ознаки цих категорій. Так, під провадженням з надання адміністративних послуг вчений розуміє врегульований адміністративно-правовими нормами адміністративний регламент, порядок якого визначає діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (дозволу, ліцензії, реєстрації, сертифіката тощо), спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою

визначених законом обов'язків. Не можна не погодитись із запропонованим поділом структури провадження з надання адміністративних послуг на конкретні стадії, а саме: звернення особи і прийняття заяви до розгляду підрозділом органу публічної адміністрації; розгляд справи; винесення рішення; оскарження прийнятого рішення (факультативна); виконання рішення [245, с. 5]. Але при цьому стадія оскарження була розглянута в загальних аспектах, тому, на наш погляд, потребує додаткового висвітлення та обґрунтування.

*Таким чином, за результатами аналізу стану сучасних наукових розробок щодо надання публічних послуг в Україні визначено, що проблема, яка вивчається, знайшла відображення в чотирьох групах історіографічних джерел.*

*До першої групи належать праці вчених-адміністративістів, що вивчали теоретико-правові засади надання публічних послуг (В. М. Сороко (2008 рік), Д.К. Жерліцин (2010 рік) тощо). Зокрема, необхідно виділити монографічні праці І. В. Ковбаса «Публічно-владні послуги як засіб забезпечення державою реалізації прав людини» (2011 р.), Л. І. Приймак «Публічні послуги в діяльності державної податкової служби України: організаційно-правові основи» (2013 р.), Ю.І. Шиндель «Кримінально-правова характеристика зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги» (2014 р.) та інші. Проте зазначені праці висвітлювали тільки фрагментарно риси публічних послуг і в цілому не повною мірою розкривали зміст інституту публічних послуг в адміністративному праві.*

*До другої групи необхідно віднести дослідження, в яких розкриваються окремі види послуг: адміністративні, електронні, соціальні послуги. Так, загальні засади надання адміністративних послуг розглянуто в роботах В. Б. Авер'янова, І. П. Голосніченка, О. Ю. Іващенко, Ю. В. Іщенко, Р. А. Калюжного, Н. В. Коваленко, І. Б. Коліушка, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюка, С. Ф. Константінова, В. К. Колпакова, Г. М. Писаренко, О. О. Сосновика, В. П. Тимощука, О. Н. Ярмиша, Х. П. Ярмачі та ін.*

*Проблемами електронних послуг займалися такі вчені, як О. В. Баранов, С. С. Вишнякова, О. А. Загаєцька, П. С. Клімушин, І. В. Клименко, І. С. Куспльак, В. В. Солодов тощо. Особливої уваги заслуговує дослідження І. О. Тищенкої «Електронні послуги у діяльності публічної адміністрації України» (2015 рік), в якому визначено поняття електронних послуг у діяльності органів публічної адміністрації України, подана характеристика адміністративних процедур надання електронних послуг тощо. Питання надання соціальних послуг різними суб'єктами публічної адміністрації вивчали вчені-адміністративісти К. В. Дубич, Н. Р. Нижник (2012 рік), Л. Л. Сідельнік (2007 рік), М. Карлсон (2007 рік), О. Іляш (2014 рік) та ін. На монографічному рівні необхідно виділити праці Л. А. Князька «Адміністративно-правове регулювання в галузі соціального захисту населення» (2010 рік), Я. С. Белєцова «Механізм підвищення якості соціальних послуг на рівні місцевих органів влади» (2011 рік) тощо.*

*Третю групу становлять праці як науковців з адміністративного права, так і практиків, які приділяли увагу поняттю, принципам, класифікації, оцінюванню якості, сутності, процедурі, механізму надання різних видів публічних послуг: В. І. Сіверіна (2010 рік), М. Б. Острах (2013 рік), В. В. Петьовки (2014 рік), Д. О. Власенко (2016 рік) та ін.*

*Четверту групу становлять дослідження, в яких вивчалася специфіка публічних послуг у діяльності різних суб'єктів публічної адміністрації або у різних сферах (наприклад, реєстрації речових прав на нерухоме майно, містобудівної діяльності, соціального захисту населення тощо), а саме дисертаційні та монографічні праці І. О. Бондаренка (2006 рік), І. В. Дроздової (2009 рік), С. Л. Дембіцької (2010 рік), О. О. Воронятнікова (2012 рік), Т. О. Булковського, О. Ю. Костіна, І. А. Мордвіна (2013 рік), Н. В. Васильєвої, В. І. Горбатюка, І. С. Сорокіна, О. В. Тер-Степанян (2014 рік), О. Б. Ляшка, Я. І. Скоромного, К. В. Химичука (2015 рік), О. В. Левченко, М. О. Колеснікова, А. В. Міськевич (2016 рік) тощо.*

*Водночас аналіз наукових публікацій, монографічних досліджень, практичних рекомендацій, а також результатів надання публічних послуг в Україні свідчить, що комплексного наукового підходу щодо концепції публічних послуг немає і тематика надання публічних послуг в Україні потребує окремого дослідження.*

*На основі вивчення наукових праць виокремлено історичні етапи розвитку публічних послуг: закордонний – кінець XX – початок XXI століття (зарубіжні праці Л. Фуллера (1978 рік); Б. Гурне (1993 рік) Б. М. Лазарєва (1988 рік) М. Сеневірат (2001 рік); вітчизняний – з 2001 року по 2010 рік (у наукових працях розкривалися окремі види послуг: адміністративні, електронні, соціальні послуги тощо); сучасний – з 2011 року по теперішній час (становлення інституту публічних послуг – праці І. В. Ковбаса «Публічно-владні послуги як засіб забезпечення державою реалізації прав людини» (2011 р.), Л. І. Приймак «Публічні послуги в діяльності державної податкової служби України: організаційно-правові основи» (2013 р.), Ю.І. Шиндель «Кримінально-правова характеристика зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги» (2014 р.) тощо).*

*Указ Президента «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 № 5/2015 [344], а саме п. 6, визначає напрям держави «Дерегуляція та розвиток підприємництва», а саме: середньостроковою метою дальших реформ у цій сфері є створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, розвитку малого і середнього підприємництва, залучення інвестицій, спрощення міжнародної торгівлі та підвищення ефективності ринку праці. Необхідно скоротити кількість документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності та видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, скасувати регуляторні акти, які ускладнюють ведення підприємницької діяльності, скоротити кількість органів державного нагляду (контролю), забезпечити надання послуг для громадян та бізнесу в електронному вигляді [344].*

*Запропоновано два вектори (напрями) досліджень щодо надання публічних послуг: специфіка видів публічних послуг у діяльності окремих суб'єктів, що дасть змогу вивчити особливості зазначених послуг різними суб'єктами або в різних сферах; уніфікація наукового базису для правотворчості та нормотворчості суб'єктів публічної адміністрації в обслуговуючій та сервісній діяльності.*

*Виходячи із запропонованих напрямів наукових досліджень, запропоновано теми дисертацій, які потребують першочергового розкриття: публічні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування; адміністративно-правове регулювання надання публічних послуг в Україні; зарубіжний досвід надання публічних послуг; міжнародні стандарти надання публічних послуг; стандарти Європейського союзу щодо надання публічних послуг; адміністративний регламент щодо надання публічних послуг; процедура надання публічних послуг; контроль органів виконавчої влади щодо надання публічних послуг оцінювання якості надання публічних послуг в Україні тощо.*

*Необхідно зазначити, що для ефективного нормотворення потрібно обов'язково враховувати принцип науковості, надійного наукового фундаменту для розроблення та прийняття Закону України «Про публічні послуги» та Адміністративно-процедурного кодексу України.*

*Можливе здійснення вищезазначених досліджень у майбутньому призведе до якісно нового рівня сервісної діяльності держави, підняття іміджу держави в очах споживачів послуг, підвищення якості надання послуг, становлення громадянського суспільства, закріплення інституту публічних послуг в адміністративному праві тощо.*



### **1.3. Генеза нормативного закріплення засад публічних послуг у вітчизняному законодавстві**

Правові акти, що регулюють суспільні відносини у сфері надання публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації, можна класифікувати за такими ознаками:

- а) юридичною силою (закони, підзаконні нормативно-правові акти);
- б) об'єктом регулювання (ті, які регулюють поведінку людей, визначають права й обов'язки споживачів послуг як учасників адміністративно-правових відносин; та ті, які визначають правовий статус органів публічної адміністрації як суб'єкта надання публічних послуг);
- в) предметом регулювання (діяльність, пов'язана з виробництвом, торгівлею лікарськими засобами, піротехнічними засобами тощо, відкриттям та функціонуванням нотаріальних контор; консультаційна допомога, довідкова та інформаційна робота, оформлення матеріалів з питань дозвільної та ліцензійної діяльності тощо).

Для чіткої ієрархії нормативно-правових актів та логічної структури, на наш погляд, необхідно в межах дисертаційного дослідження розглянути саме першу класифікацію, визначивши всі законні та підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють надання публічних послуг, у результаті чого виділити прогалини та запропонувати шляхи розв'язання виявлених проблем.

Відповідно до ст. 3 Конституції України, «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [150]. Також Конституцією України гарантується, що «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами» (стаття 38) та «усі мають право направляти

індивідуальні чи колективні звернення ... до органів державної влади». Отже діяльність держави спрямована на задоволення потреб та інтересів фізичних та юридичних осіб. Держава в цьому випадку є партнером, що надає послуги, а фізичні та юридичні особи є одержувачами послуг.

Уперше категорія «державні послуги» була визначена в Законі України «Про оподаткування прибутку підприємств» (1994 р.) як «будь-які платні послуги» [336]. До терміна «державні послуги» не включаються податки, збори (обов'язкові платежі), визначені Законом України «Про систему оподаткування». Цим Законом питання державних послуг врегульовувались в основному в частині спрямування коштів до державного бюджету.

Виникнення ж різноманітних платних послуг бюджетних установ незалежної України спричинене непередбаченими процесами скорочення фінансування діяльності органів державної влади в 90-х рр. ХХ ст. Більшість органів державної влади фактично почала затверджувати відповідними рішеннями КМУ «переліки платних послуг». Формальною правовою підставою виникнення таких «переліків» був абзац п'ятий підпункту 7.11.8 статті 7 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств», де «перелік платних послуг, які можуть надаватись органами державної влади України, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами або організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів, встановлюється Кабінетом Міністрів України». До таких переліків були включені і господарські послуги (ламінування, ксерокопіювання тощо), що не відповідають основній суті діяльності органів державної влади, однак суттєво поповнюють Держбюджет України.

Зрозуміло, що мотивацією до створення таких переліків послуг є не підвищення рівня ефективності діяльності органів державної влади, а покращення фінансового стану цих органів. Це часто є альтернативним засобом фінансування діяльності органів державної влади, або додатком до фінансування з Держбюджету України. Особливо зазначимо, що зі здобуттям Україною незалежності в жодному правовому акті й дотепер немає

необхідного і достатнього опису правил і процедур, санкцій і стимулів щодо функціонування системи надання публічних послуг та ролі держави як їх гаранта.

Наступним кроком у формуванні правової бази публічних послуг було затвердження на рівні Указу Президента України (від 22 липня 1998 року № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні») Концепції адміністративної реформи, де пропонувалося розділення політичних і адміністративних функцій у державному управлінні для розмежування діяльності органів державної влади з вироблення політики та її реалізації. На цьому принципі будується сучасна європейська система управління, адже це один із дієвих засобів контролю суспільства за діяльністю чиновників. Держава цілеспрямовано мінімізує своє втручання в життєзабезпечення громадян і бере на себе лише ті послуги, які в даний період розвитку суспільства здатна гарантувати та які неможливо знайти на ринку послуг. Сучасна держава постійно прагне до передачі своїх функцій за допомогою механізмів ринкової саморегуляції [330].

У Концепції було зазначено, що потрібно запровадити порядок надання органами виконавчої влади державних (управлінських) послуг. Відповідні питання мають знайти своє закріплення у спеціальному кодифікованому Законі України «Про управлінські послуги громадянам». У ньому треба визначити повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо надання управлінських послуг громадянам у сфері публічної влади, обов'язки посадових осіб щодо етичного і професійного спілкування з громадянами [330].

Основною метою реформи, зазначеної в зазначеному Указ Президента України від 22 липня 1998 р. було проголошено формування системи публічного адміністрування, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам [330; 36, с. 30]. Відповідно до даної Концепції однією з вихідних засад реформування центральних органів виконавчої влади є переорієнтація

їхньої діяльності із суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання державних управлінських послуг громадянам та юридичним особам, а також забезпечення дії принципу верховенства права [330; 36, с. 30].

Також у Концепції адміністративної реформи в Україні паралельно використовувалися терміни «державні послуги» та «управлінські послуги» [330; 36, с. 31]. Формування вітчизняної теорії публічних послуг, напевно, бажано було б розпочати зі створення загальноприйнятого понятійно-категоріального апарату, який би використовувався у подальших наукових дослідженнях [330; 36, с. 31].

В англійській мові для позначення категорії публічних послуг вживається термін «public services» [36, с. 31]. Проте, через особливості категорійного апарату, так само як термін «публічна адміністрація» помилково перекладається як «державне управління», замість терміна «публічні послуги» в Україні прижився спочатку термін «державні послуги» [7, с. 117]. Як наслідок, уперше в національному законодавстві послуги, що надаються органами виконавчої влади, були визначені як державні (управлінські) [36, с. 31]. Неоднозначність юридичної термінології лише активізувала дискусію щодо розуміння понять, видів та ознак послуг, які надають органи державної та місцевої влади [36, с. 31].

Удосконалення системи органів державної влади спостерігалось в 2008–2009 рр., з початком розроблення проекту Концепції реформування публічної адміністрації [349]. Сьогодні цей проект існує як пропозиції Центру політико-правових реформ [154], однак досі не розглянутий і не затверджений КМУ. Цей проект передусім має на меті надання додаткового імпульсу у реформуванні органів влади, а також продовження формування системи публічних послуг.

Така Концепція передбачала реформування організацій публічної адміністрації і їхньої діяльності: розмежування політичних та адміністративних функцій органів виконавчої влади; формування, реалізацію та моніторинг державної політики; зміцнення статусу приватних осіб у

відносинах з публічною адміністрацією; контроль за публічною владою тощо. Але саме через відсутність системи в реформуванні публічного адміністрування та зацікавленості на найвищому рівні ця Концепція не була доведена на широкого кола зацікавлених сторін та й досі залишається проектом.

Ми погоджуємось із соціологом Г. Осіповим, який доводить, що спосіб реформування в будь-якій країні повинен спиратися на дослідження сучасної науки, мати точні розрахунки його наслідків або вартості [240, с. 57–63]. До того ж головним у продовженні розпочатих реформ є безперечна підтримка вищого керівництва країни, як і наявність системної логіки та спадковості у діяльності вищого керівництва, його правова й моральна відповідальність перед громадянами.

Удосконалення публічних послуг в Україні відбувається залежно від розвитку адміністративного права, діяльності суб'єктів публічної адміністрації, а їх подальше впорядкування – в основному шляхом спроб та помилок. Кількість і якість публічних послуг контролюється органами державної влади, що виробляють політику щодо них і які їх надають, а впорядкування час від часу ініціюється Кабінетом міністрів України як відповідь на резонансні викриття у пресі або результати проведених перевірок [412].

Такий розвиток законодавства щодо публічних послуг можна пояснити тим, що ще на етапі прийняття рішень про побудову системи органів державної влади [98; 137] не були означені ймовірні шляхи поступових змін з урахуванням потреб українського суспільства. На жаль, натеper відсутнє і відповідне законодавство щодо ролі публічних послуг у функціонуванні системи органів державної влади, де було б закріплено основні принципи її формування та види органів влади з їхніми функціями, межі застосування своїх повноважень органами влади та шляхи уникнення дублювання функцій у тому числі з надання публічних послуг. Правові засади регулювання відносин із надання публічних послуг окреслюються у

різних нормативних документах [79, с. 192–197]. Це призводить до виникнення протиріч між різними органами влади.

Визначення основних категорій публічних послуг в основному відбувається на рівні документів КМУ. Перша спроба була здійснена у 2006 р., коли розпорядженням «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» було затверджено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг як частину надання публічних послуг органами виконавчої влади [346]. У цьому документі були визначені основні критерії належності послуг до адміністративних, основні принципи розвитку сукупності таких послуг, коло проблем, які необхідно розв'язати. Також цим документом виділені критерії оцінки якості надання адміністративних послуг та приділена увага основним положенням про окремі платні види таких послуг. Окремо було наголошено на необхідності прийняття низки Законів України («Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», «Адміністративно-процедурний кодекс») для визначення основних засад діяльності ОВВ у цій сфері. Разом із тим, хоч у документі йдеться про систему надання публічних послуг, дана концепція не визначає переліку елементів таких послуг та їх суті, що на практиці призводить до неоднозначного трактування понять «публічна послуга», «адміністративна послуга».

Подальше впорядкування публічних послуг органів державної влади відбувалося протягом 2009–2015 рр. Із цього приводу також Президент України видав Указ «Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг». У статті автора [34] була проаналізована частина цих документів та окреслені етапи розвитку публічних послуг в Україні. Станом на тепер автором переглянуто та уточнено періоди становлення згаданих послуг.

Отже, можна виокремити такі основні періоди процесу формування законодавства про надання публічних послуг в Україні: I період

(1998–2006 рр.) – запровадження в практичну діяльність органів державної влади концепції надання послуг громадянам; II період (2006–2008 рр.) – затвердження КМУ Концепції розвитку адміністративних послуг та подальше їх упорядкування; III період (2008 р. – до сьогодні) – спрямування КМУ коштів від надання публічних послуг до Державного бюджету України та зменшення кількості таких послуг, а також прийняття кодифікованого законодавчого акта, який би врегулював би надання публічних послуг.

Поряд із нормативно-правовими актами, що регулюють відносини, пов'язані з публічними послугами органів державної влади, існують і такі, що впорядковують лише окремі відносини, пов'язані з ліцензуванням, дозвільною діяльністю, сертифікацією, реєстрацією, державними закупівлями тощо.

У законодавстві України використовуються спеціальні терміни, що характеризують певну діяльність і відносини органів державної влади з фізичними та юридичними особами, які виникають під час здійснення такої діяльності: «дозвільна система», «сфера ліцензування» тощо. Усі ці нормативні документи опосередковано впливають на формування системи публічних послуг органів державної влади, оскільки впорядковують її елементи.

Також зазначимо, що необхідно враховувати і дію нормативно-правових актів, які регулюють відносини щодо впорядкування діяльності органів публічної адміністрації на предмет її складників (наприклад, підприємницької діяльності, малого підприємництва) тощо. На окрему увагу заслуговують і переліки платних послуг, що затверджуються нормативно-правовими актами КМУ. До таких переліків входять адміністративні послуги, електронні, соціальні, екологічні послуги. При цьому зі змісту таких документів КМУ важко побачити особливості й відмінності наведених послуг. Останнім часом активізувались процеси виокремлення платних публічних послуг серед переліків платних послуг органів виконавчої влади.

Протягом 2010–2015 рр. КМУ було прийнято більше 100 таких нормативних актів.

Усі перераховані нормативні документи впливають на загальне впорядкування наявних публічних послуг, тому зміни в одному нормативно-правовому документі впливають на інші і, хоч і неявно, впливають на всю сукупність. У зв'язку із цим особливої актуальності набуває прогнозування впливу кожної зміни в нормативних документах на законодавство, що стосується системи публічних послуг органів публічної адміністрації. На жаль, цій проблематиці органи державної влади ще не приділяють достатньої уваги.

За відсутності етико-правових засад розвитку цієї сфери (такі засади розглянуті Я. Ф. Радишем для медичної галузі [109]) є загроза виникнення соціальних криз, особливо за умов, коли державні органи приймають рішення, за якими має жити країна протягом десятиліть, їх посадові особи змінюють одна одну та не несуть ні моральної, ні правової відповідальності перед країною і українським народом.

Нами також було проаналізовано стан сучасної законодавчої бази щодо публічних послуг, що міститься на веб-сайті Верховної Ради України [246]. У базі законодавчих актів було проведено пошук нормативних документів за назвами видів публічних послуг. Статистику отриманих результатів наведено в таблиці 1.1, що побудована автором на підставі досліджених джерел.

Як свідчить проведене дослідження, найбільше уваги в законодавстві приділяється реєстраційним функціям, дозвільній діяльності, сертифікації. Ліцензування, державні закупівлі та соціальні послуги трапляються в законодавстві рідко. Важко говорити про якісну сторону вибраних нормативно-правових актів, оскільки численні нормативно-правові акти щодо публічних послуг спрямовані на внесення змін до чинного законодавства, скасування окремих положень чи повністю нормативних актів.



Таблиця 1.1

**Результати пошуку в базі законодавчих актів на офіційному сервері  
Верховної Ради України щодо публічних послуг органів державної влади  
(станом на серпень 2016 року)**

Критерій пошуку	Результати пошуку	
	У назвах	У текстах
Статистика за словами:		
адміністративні послуги	62	більше 1 000
ліцензування	274	більше 1 000
дозволи/ дозвільна діяльність	693/712	більше 1 000/ більше 1 000
сертифікація	693	більше 1 000
реєстрація	більше 1 000	більше 1 000
соціальні послуги	135	більше 1 000
державні закупівлі	369	більше 1 000

Отже, нині є нагальна потреба у законодавчому визначенні основних понять та закріпленні основних функцій з регулювання процесів вироблення політики щодо публічних послуг органів публічної адміністрації і їх надання за відповідними органами влади та на цій основі чіткого окреслення очікуваних результатів і опису правил і процедур взаємодії держави з відповідними зацікавленими суб'єктами.

Протягом 2009 р. у Верховній Раді України було зареєстровано 2 законопроекти, що надійшли від КМУ: проект Закону України «Про послуги, що надаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та бюджетними установами» [339] та проект Закону України «Про адміністративні послуги» [282].

Перший законопроект [339] складався з 5 статей і передбачав, як і нормативні документи КМУ 2009 р., обов'язковість надання публічних

послуг тільки бюджетними установами. Делегування повноважень суб'єктам господарювання, які не мають статусу бюджетних установ, не допускалося. До того ж відповідні органи державної влади та органи місцевого самоврядування мали прийняти рішення про відкликання повноважень, які були делеговані суб'єктам господарювання з надання таких послуг, а також вжити заходів аж до припинення діяльності суб'єктів господарювання, які були спеціально утворені для надання таких послуг.

Цим законопроектом не вносилися уточнення до жодного різновиду послуг, у ньому не йшлося про впорядкування самих послуг та їх оплату. Суть законопроекту фактично зводилася до поповнення Державного бюджету України за рахунок небюджетних організацій. Імовірно, що в результаті таких перетворень відбудеться фактична ліквідація певних суб'єктів господарювання, збільшення навантаження на державних службовців органів державної влади та органи місцевого самоврядування і, як наслідок, зниження якості надання публічних послуг. Оскільки в законопроекті не йшлося про перегляд розміру оплати послуг, то можна зробити висновок, що після прийняття цього закону високі ціни на деякі адміністративні послуги залишаться без змін. До того ж залишається проблема єдиної сукупності узгоджених методик розрахунку ціни і вартості публічних послуг за їх видами.

Другий законопроект [282] визначав загальні засади надання публічних послуг (поширюється на правовідносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг фізичним та юридичним особам) та разом із тим окреслював межі системи публічних послуг – визначав види публічних послуг. Власне, визначенням 4 видів цих послуг і окреслюється сфера публічних послуг. До них віднесено: видачу документів дозвільного характеру (в тому числі ліцензування); реєстраційні дії, а також нострифікацію та верифікацію; акредитацію, атестацію і сертифікацію; підтвердження певного юридичного статусу.

Законопроектом визначалися основні категорії (за суб'єктом надання: державні та муніципальні послуги), однак немає визначення власне публічних послуг. Так само, як і попереднім [339], цим законопроектом визначалося, що делегування повноважень із надання публічних послуг можливе тільки бюджетним організаціям, однак існує пункт 4 статті 4, яким адміністративний орган може залучати підприємства для надання публічних послуг у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України. Отже, цей пункт залишає можливість КМУ визначати шляхи делегування повноважень небюджетним організаціям окремо для кожного адміністративного органу.

Також цим законопроектом передбачається, що кошти, які отримуються адміністративними органами як плата за надання послуг, зараховуються на рахунки адміністративного органу і спрямовуються на забезпечення процедур надання таких послуг. Однак таке положення діє, якщо в спеціальному законодавстві щодо окремого виду послуг прямо не передбачено перерахування коштів до відповідного бюджету.

Вищезазначений законопроект (стаття 14) вводиться в дію разом з Адміністративно-процедурним кодексом України. Таким чином, даний законопроект має уточнювати процедурні питання, які виникають саме в процесі надання публічних послуг і в нормувувати відносини між адміністративними органами та фізичними та юридичними особами.

Отже, і ці законопроекти не сприяють раціоналізації процесів і результатів діяльності держави щодо надання публічних послуг як інструменту проведення в життя зрозумілої, вигідної і досяжної політики для всіх, хто діє в межах закону.

Розглянуті законопроекти розроблені різними суб'єктами публічної адміністрації. Перший [339] був розроблений Міністерством економіки України, а другий [282] – Міністерством юстиції України. В обох проектах законів простежуються положення щодо спрямування коштів від наданих послуг виключно до Держбюджету України та процедурні питання відносин органів державної влади з фізичними та юридичними особами.

Протягом 2010 р. Мін'юстом України розроблено новий проект Закону України «Про адміністративні послуги» [283]. Цим законопроектом визначаються поняття адміністративних послуг та стандарту адміністративних послуг. Також передбачається встановлення розміру плати за послугу залежно від її мети.

Учені-адміністративісти В. Б. Авер'янов, О. В. Кузьменко, В. П. Тимошук, [3, с. 150; 8; 166] стверджують, що для унормування відносин між державними органами та громадянами достатньо існування Адміністративно-процедурного кодексу, де такі відносини (адміністративне провадження за заявою) регулюватимуться в частині їх надання. Інші вказують на необхідність існування двох законів [396, с. 28–33]. На необхідності виокремлення публічних послуг із загальної кількості всіх державних послуг та впорядкування процесів їх надання наголошують С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко, Н. Г. Плахотнюк [94].

Варто наголосити, що проект Адміністративно-процедурного кодексу повинен регулювати відносини, пов'язані з прийняттям рішень, де одержувачі публічних послуг можуть брати активну участь. А надання публічних послуг не передбачає втручання одержувачів під час її вироблення, тому що всі процедури максимально регламентовані. Отримувач тільки звертається за послугою та отримує результат (позитивний чи негативний). Причому про неможливість отримання таких послуг отримувач може бути повідомлений вже на стадії звернення до органу за послугою. Тому ми поділяємо думку науковців та практиків [396], які наполягають на прийнятті та існуванні окремого кодифікованого закону про публічні послуги.

У 2009 році Комітетом з економічних реформ при Президентові України [148] були розглянуті проблеми державного регулювання підприємництва, де публічні послуги розглядались у контексті платних послуг бюджетних установ, а не як нова ідеологія сервісної держави з надання фізичним і юридичним особам державних послуг, у тому числі й

публічних послуг. А дозвільна система, ліцензування, сертифікація тощо взагалі не сприймаються як рівнозначні заходи держави у регулюванні підприємницької діяльності, не кажучи про те, що вони є складниками системи вироблення і надання публічних послуг.

Відсутність цілісного сприйняття системи вироблення і надання публічних послуг призводить до фрагментарного впорядкування окремих видів публічних послуг і безсистемного нагромадження нормативно-правових актів, що спричиняє суперечності у законодавстві. Крім того, на найближчому до отримувачів цих послуг рівні існують ще й публічні послуги органів місцевого самоврядування. Тому вкрай необхідним є чіткий розподіл повноважень щодо вироблення політики стосовно публічних послуг та їх надання на рівні міст та районних центрів.

Необхідність виокремлення публічних послуг та їх упорядкування підтримується і Президентом України. Так, у серпні 2011 р. було підписано доручення Президента України [444], в якому наголошується на вдосконаленні порядку надання адміністративних послуг як виду публічних послуг.

У зв'язку із цим нами була проаналізована вся сукупність проектів законів України, що подані на розгляд Верховної Ради України. Привертає увагу той факт, що найчастіше народними депутатами опрацьовуються законопроекти, які стосуються реєстраційних дій органів державної влади. При цьому один і той самий законопроект може розглядатися цим органом декілька разів. Дещо менше уваги приділяється законопроектам, що стосуються державних закупівель, ліцензування та дозвільних процедур.

Однак варто наголосити, що проблемам адміністративної реформи та публічної адміністрації увага зовсім не приділяється, жодного законопроекту з такою назвою у Верховній Раді України не зареєстровано.

Статистику поданих законопроектів до ВРУ наведено в таблиці 1.2, що складена автором на підставі проаналізованих даних веб-сайту Верховної Ради України [246].

Таблиця 1.2

**Кількість поданих законопроектів на розгляд Верховної Ради України,  
назви та зміст яких стосуються публічних послуг органів державної  
влади (станом на серпень 2016)**

Ключові слова, що містяться в назвах	Кількість законопроектів
адміністративні послуги	25
ліцензування	96
дозвільна діяльність	129
сертифікати	24
реєстрація	193
соціальні послуги	30
державні закупівлі	94
адміністративна реформа	-
публічна адміністрація	-

Отже, як у чинному законодавстві (таблиця 1.1), так і в проектах законів (таблиця 1.2) увага приділяється переважно питанням реєстрації. Це пов'язано з тим, що кожен з органів державної влади проводить певні реєстраційні дії та веде їх облік відповідно до своїх положень.

Сьогодні все ще відсутній відкритий обмін реєстраційними даними між органами державної влади, що призводить до певного дублювання інформації про фізичних чи юридичних осіб та нераціонального її використання.

Відсутність законодавчо врегульованого порядку функціонування всієї системи вироблення політики щодо публічних послуг органів публічної адміністрації і їх надання призводить до безсистемного напрацювання нормативно-правових актів, неузгодженості у їх розробленні і прийнятті, практично унеможливорює проведення комплексної роботи щодо впорядкування цієї системи, зокрема приведення чинної нормативної бази у

цій сфері до єдиних вимог з урахуванням назрілих потреб адаптації кращого світового досвіду.

Отже, можна зробити проміжний висновок про те, що основними недоліками чинного законодавства щодо публічних послуг в Україні варто вважати: різноманітність визначень публічних, державних, муніципальних послуг у нормативно-правових актах; невизначеність єдиних вимог із віднесення послуг до платних та безоплатних; неврегульованість критеріїв формування номенклатури (переліків) послуг; відсутність моніторингу та аналізу законодавства щодо всієї сукупності публічних послуг.

До того ж, окрім невиробленої державної політики щодо надання публічних послуг, процедурної, змістової неузгодженості, існує проблема інформування фізичних та юридичних осіб органами державної влади щодо надання цих послуг.

Хоч такі відносини унормовуються Законом України «Про звернення громадян», однак не всі органи державної влади на своїх веб-сторінках містять інформацію про публічні послуги, що ними надаються. Складнощі в інформуванні отримувачів послуг багато в чому зумовлює відсутність необхідного рівня системності в діяльності з упорядкування публічних послуг. Інформацію про надання органом влади публічних послуг мають окремі органи публічної адміністрації влади у тому разі, коли вони надаються центральними органами виконавчої влади. Коли ж надання таких послуг делегується місцевим органам влади, інформація про них значно відрізняється за змістом та формою подання (залежно від регіону тощо). Спроби узгодити всі веб-сторінки органів виконавчої влади з офіційним сторінкою Кабінету міністрів України для зручності користування ними, у тому числі і для впорядкування інформації про публічні послуги органів державної влади, поки що не дали очікуваних результатів.

Дієвим методом боротьби з корупцією є перегляд чинного законодавства щодо надання публічних послуг різними суб'єктами публічної адміністрації у бік його збалансування та вироблення і закріплення основних

принципів, за якими дотримання вимог законодавства щодо публічних послуг забезпечує права людини та громадянина.

Існування єдиного Закону України «Про публічні послуги» сприятиме зменшенню невизначеності у розумінні принципів, процедури, механізму надання публічних послуг тощо, що в свою чергу буде сприяти розвитку «сервісної» правової держави.

На прикладі соціальних послуг наведемо правову основу зазначених послуг як виду публічних послуг.

*Продовжувалась робота із запровадження стандартизації соціальних послуг.* Протягом 2013–2015 років затверджено наказами Мінсоцполітики 12 державних стандартів соціальних послуг.

У 2015 році затверджені:

- Державний стандарт підтриманого проживання бездомних осіб (наказ Мінсоцполітики від 03.04.2015 № 372) [300];
- Державний стандарт соціальної адаптації (наказ Мінсоцполітики від 18.05.2015 № 514) [301];
- Державний стандарт соціальної послуги консультування (наказ Мінсоцполітики від 02.07.2015 № 678) [302];
- Державний стандарт соціальної послуги профілактики (наказ Мінсоцполітики від 10.09.2015 № 912) [304];
- Державний стандарт соціальної послуги представництва інтересів (наказ Мінсоцполітики від 30.12.2015 № 1261) [303].

*Крім того, у рамках децентралізації влади Мінсоцполітики передано окремі функції на регіональний та місцевий рівень, зокрема:*

- організацію безплатного харчування потерпілих дітей, які навчаються у закладах на радіоактивно забруднених територіях (постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2014 № 716 «Про внесення змін до Порядку використання коштів державного бюджету для виконання програм, пов'язаних із соціальним захистом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи») [290];



- закупівлю путівок до санаторно-курортних закладів для громадян, постраждалих внаслідок аварії на ЧАЕС (постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 8 «Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2005 р. № 936 і від 27 березня 2013 р. № 261») [289];

- функцію з визнання гуманітарною допомогою легкових автомобілів для забезпечення ними інвалідів, дітей-інвалідів, які перебувають на обліку для їх отримання, та вантажів вагою до 3 тонн у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про гуманітарну допомогу» щодо оперативності прийняття рішень») [287].

У рамках реалізації проекту ПРООН «Підтримка реформ соціального сектора в Україні» опрацьовано нову організаційну модель надання соціальних послуг через єдиний центр (м. Умань Черкаської області, Миколаївська область).

З метою надання практичної допомоги місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у проведенні соціального замовлення соціальних послуг Мінсоцполітики затверджені Методика оцінки конкурсних пропозицій учасників конкурсу із залучення бюджетних коштів для надання соціальних послуг та форма Примірною договору про залучення бюджетних коштів для надання соціальних послуг.

Так, у 2015 році у Запорізькій, Миколаївській та Хмельницькій областях здійснено закупівлю соціальних послуг на загальну суму близько 200,0 тис. гривень (у 2014 році соціальне замовлення проводилось у Хмельницькій областях на загальну суму 95,0 тис. гривень).

Мережа закладів та установ, що надають соціальні послуги, налічує близько 2 тис. суб'єктів, якими обслуговується майже 2 млн осіб, зокрема:

- 657 територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг);
- 289 будинків-інтернатів для громадян похилого віку та інвалідів;

– 107 закладів для бездомних осіб, центрів соціальної адаптації осіб, які відбули покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк.

Мінсоцполітики затверджено Мінімальні норми забезпечення предметами, матеріалами та інвентарем громадян похилого віку, інвалідів та дітей-інвалідів в інтернатних установах та територіальних центрах соціального обслуговування (надання соціальних послуг) системи соціального захисту населення (наказ від 19.08.2015 № 857) [309], Методичні рекомендації розрахунку вартості соціальних послуг (наказ від 07.12.2015 № 1186) [308].

Понад 71 тис. громадян похилого віку та інвалідів отримують соціальні послуги від фізичних осіб згідно з Порядком призначення і виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2004 № 558 (зі змінами) [322].

Спрощено процедуру отримання зазначеної компенсації фізичними особами за надані соціальні послуги, зокрема, запроваджено електронний обмін інформацією між Мінсоцполітики та Державною фіскальною службою України про фізичних осіб-платників податків, що зменшить перелік документів для призначення компенсації.

З метою запровадження інноваційних соціальних послуг Мінсоцполітики затверджено Типове положення про відділення денного догляду для осіб похилого віку та інвалідів (наказ від 18.08.2015 № 852) [328].

Діючими установами та закладами запроваджуються нові послуги у 2015 році. Так, територіальними центрами запроваджено:

- соціально-педагогічну послугу «Університети третього віку», яку отримали майже 37 тис. осіб;
- послугу «паліативна допомога» за місцем проживання вдома – 111 осіб (м. Київ, Вінницька, Черкаська обл., Харківська обл.);
- послугу «догляду вдома» для осіб із психічними розладами – 905 осіб (м. Київ, Черкаська, Харківська, Херсонська обл.);

– послугу «підтримане проживання» громадян похилого віку та інвалідів на базі спеціалізованих житлових будинків, зокрема, у м. Києві.

У територіальних центрах продовжується створення мультидисциплінарних команд для надання соціальних послуг у віддалених населених пунктах. Так, у 2015 році 664 такі команди надали послуги 70 тис. особам.

З метою відновлення трудових навичок бездомних осіб та їх трудової реінтеграції у Львівській, Полтавській та Чернівецькій областях на базі недержавних організацій, які працюють з бездомними особами, створено трудові (виробничі) майстерні (меблева, свічна, кондитерська, благодійні крамнички, пилорама тощо).

Запроваджено виїзні прийоми центрів обліку бездомних осіб, зокрема у лікувальних закладах та установах виконання покарань, з метою максимального охоплення соціальними послугами бездомних та осіб, що відбули покарання. Такі прийоми здійснюються в Одеській, Миколаївській та Чернівецькій областях.

*Активного розвитку набув волонтерський рух, а саме:*

– розширено напрями волонтерської діяльності; передбачено надання одноразової грошової допомоги сім'ям волонтерів, які загинули в ході проведення антитерористичної операції, і волонтерам, які отримали поранення (постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 556 [320] та від 19.08.2015 № 604) [84]. У 2015 році така допомога виплачена сім'ям 4 загиблих волонтерів та одному волонтеру-інваліду;

– скасовано норму стосовно надання в установленому порядку юридичним особам статусу волонтерської організації. Відтепер, з 1 квітня 2015 року, залучати волонтерів до своєї діяльності можуть організації та установи, які є неприбутковими. Ведення обов'язкового обліку таких організацій та установ не передбачено законодавством;

– утворено Раду з координації роботи з надання волонтерської та благодійної допомоги при Міністерстві соціальної політики України, до якої

входять представники центральних органів виконавчої і законодавчої влади, громадських організацій.

У 2015 році в Україні функціонувало 692 центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та 91 заклад соціального обслуговування, які надавали соціальні послуги сім'ям, дітям та молоді.

Послугами центрів було охоплено 565 896 сімей найуразливіших категорій населення, в яких виховується 675 825 дітей. З них за результатами вивчення потреб дитини та її сім'ї у 149 674 сім'ях (у них 226 219 дітей) виявлено складні життєві обставини.

У результаті позитивних змін вийшли з кризи 70 982 сім'ї (86% загальної кількості сімей, щодо яких завершено роботу).

З метою забезпечення права дітей на виховання в сімейному середовищі упродовж поточного року соціальні послуги отримали 2 067 сімей, у яких 3 325 дітей перебували в інтернатних закладах за заявою батьків.

Перейдемо до висвітлення питання вдосконалення правового регулювання надання публічних послуг в Україні.

Нами виокремлено такі основні проблеми, пов'язані з наданням зазначених послуг: неврегульована процедура взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; дублювання функцій органів, що надають адміністративні послуги; велика кількість державних органів, організацій, які залучені до процесу надання публічних послуг; невичерпаний перелік документів; відсутність чіткої інформації щодо отримання публічних послуг; невизначений розмір плати; великі затрати часу.

Разом із тим за частинами другою та третьою статті 5 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [335] у межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, а також з урахуванням вимог статті 18 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [298] їх голови визначають структуру місцевих державних адміністрацій. Рекомендаційні

переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Аналогічно, за пунктом 5 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [334] затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатних розписів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на їх утримання віднесено до виключної компетенції відповідної місцевої ради.

Що ж стосується використаного у тексті цієї статті Закону України терміна «робочі органи», то існування таких органів у складі місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування Конституцією чи законами України не передбачено.

Суттєвим недоліком проекту Адміністративно-процедурного кодексу України є уніфікація процедур усіх адміністративних проваджень, хоча процедурні режими для адміністративних проваджень, що ініціюються за заявою особи щодо забезпечення реалізації її прав і законних інтересів, а також виконання ними визначених законом обов'язків, та адміністративних проваджень, що ініціюються за заявою особи щодо захисту її прав, не можуть бути тотожними. Аналогічно процедури адміністративних проваджень, що ініціюються за заявою особи, не повинні ототожнюватись із процедурами адміністративних проваджень, що ініціюються адміністративним органом.

Разом із тим законопроектом повинні бути виписані не тільки порядок та процедури оскарження неправомірних рішень органів публічної адміністрації, як це регламентовано у розділі V проекту кодексу, а й порядок відновлення порушених у результаті дій та бездіяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб прав, свобод та законних інтересів суб'єктів оскарження.

Таким чином, одним із основних результатів правової регламентації процедур, зокрема проваджень, із надання публічних послуг ми вбачаємо розробку та затвердження уніфікованих стандартів, тобто узагальненого законодавчого нормативного акта (Кодексу публічних послуг в Україні та Адміністративно-процедурного кодексу, проекти яких залишились на стадії розгляду). Саме такий закон став би, на думку І. Б. Колушко, важливою гарантією прав громадян у їхніх відносинах із публічними інституціями та реально сприяв би громадянам у реалізації їхніх прав та свобод [138, с. 33].

Згідно з Листом Міністерства юстиції України від 18.12.2009 № 967-0-2-09-22 «Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [445] та відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (далі – Концепція), затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р, сферу публічних послуг становлять послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають у їх управлінні [156].

У звіті, підготовленому Головною державною службою в Україні, на офіційному веб-сайті дається таке визначення категорії «адміністративна послуга»: це здійснювана за заявою приватної (фізичної або юридичної) особи діяльність адміністративного органу та її результат щодо юридичного оформлення прав, свобод і законних інтересів особи (наприклад, видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо), а також виконання обов'язків особи [19; 36. с. 54-55].

Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р, адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що, 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, проведення реєстрації тощо) [156].

Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні визначає адміністративну послугу як спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав, виконання обов'язків фізичної або юридичної особи «позитивну» публічно-службову діяльність органу публічної адміністрації, яка здійснюється за заявою цієї особи [155, с. 6].

Показовим з погляду недосконалості сучасної нормотворчої діяльності є Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI, у якому визначення поняття адміністративних послуг наводиться чомусь у преамбулі, а саме: «адміністративна послуга – 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» [281]. На наш погляд, відповідно до правил законотворчої практики, у преамбулі не має бути визначення понять, а має висвітлюватися основний зміст закону.

*Отже, на жаль, нині поняття «публічні послуги» регулюється тільки на підзаконному рівні, тобто на законодавчому рівні не має жодного нормативно-правового акта, крім характеристики деяких видів публічних послуг (Закон України «Про адміністративні послуги» [281], Закон України «Про соціальні послуги» [342]. Тому запропоновано прийняти єдиний законодавчий кодифікований акт «Про публічні послуги», який би містив загальні положення, характеристику всіх послуг в Україні та практики реалізації надання публічних послуг.*

*У результаті дослідження генези нормативного закріплення засад публічних послуг у вітчизняному законодавстві виокремлено основні періоди процесу формування законодавства про надання публічних послуг в Україні: І період (1998–2006 рр.) – запровадження в практичну діяльність органів*

державної влади концепції надання послуг громадянам; II період (2006–2008 рр.) – затвердження КМУ Концепції розвитку адміністративних послуг та подальше їх упорядкування; III період (2008 р. – до сьогодні) – розроблення та прийняття Концепції публічних послуг органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Наступним етапом у розвитку нормативного закріплення засад надання публічних послуг (після розроблення та прийняття кодифікованого процедурного нормативного акта) стане Закон України «Про публічні послуги», яким мають бути узгоджені всі інші, як законодавчі, так і підзаконні нормативно-правові, акти щодо окремих видів публічних послуг.

Таким чином, основні проблеми щодо надання публічних послуг, які потребують вирішення на законодавчому рівні, є: колізії в законах України, що призводять до різного тлумачення певних положень як суб'єктами публічної адміністрації, так і суб'єктами звернення (фізичними чи юридичними особами); відсутність державної політики щодо надання публічних послуг, що полягає в різноманітності понять видів послуг (публічні, державні, адміністративні, муніципальні та інші види послуг) у підзаконних нормативно-правових актах; невизначеність єдиних вимог щодо віднесення публічних послуг до платних та безоплатних; неузгодженість підзаконних нормативно-правових актів між собою, що призводить до різного тлумачення норм відповідними органами виконавчої влади та місцевого самоврядування; удосконалення порядку оскарження рішень дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації тощо.

Нині сфера надання публічних послуг потребує суттєвого правового вдосконалення, а саме:

- розроблення та прийняття концепції публічних послуг, яка була би затверджена на рівні Кабінету Міністрів України, з метою вироблення моделі надання публічних послуг, системи публічних послуг; шляхів вирішення проблем у зазначеній сфері тощо;



– прийняття Адміністративно-процедурного кодексу або закону України «Про адміністративні процедури», в якому були б закріплені процедурні аспекти правової регламентації надання публічних послуг;

– розроблення та прийняття Закону України «Про публічні послуги», в якому було би визначено: загальні положення; вимоги до порядку надання публічної послуги; адміністративні процедури; порядок і форми контролю за наданням публічної послуги; порядок оскарження дій (бездіяльності) посадової особи, що надає публічну послугу тощо.

Зазначимо, що доцільність виділення вищезазначених напрямів удосконалення правового регулювання надання публічних послуг буде детально розглянуто в 5 розділі дисертаційного дослідження.

## **Висновки до першого розділу**

Підсумовуючи результати початкової наукової розвідки, зупинимось на основних здобутках першого розділу:

1. Встановлено, що публічна послуга є правовою категорією. Незважаючи на те, що в науковому обігу стало визначення публічних послуг немає та не розкрито сутності цього поняття, проте до ознак зазначених послуг більшість учених-адміністративістів відносять правову регламентацію, тобто визначення виключно нормативно-правовими актами, публічний інтерес, заявницький характер тощо.

Запропоновано під публічними послугами розуміти врегульовану публічно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення публічного інтересу із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення, проведення реєстрації тощо), спрямовану на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання

особою визначених законом обов'язків шляхом фінансування за рахунок публічних коштів.

2. Виокремлено такі ознаки публічних послуг: публічний інтерес, безпосередня ініціатива (заява) фізичних та юридичних осіб, імперативність правового регулювання отримання публічної послуги, надання публічних послуг здійснюється відповідно до процедури та чіткого адміністративного (публічного) регламенту, результатом надання публічної послуги є індивідуальний акт типової форми (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення, проведення реєстрації тощо), індивідуальність, загальнодоступний характер, безпосередня взаємодія з органами публічної адміністрації, доступність, прозорість, фінансування за рахунок публічних коштів.

3. Вивчено історіографію дослідження публічних послуг у вітчизняній правовій доктрині надання публічних послуг в Україні, що дало змогу виділити такі групи досліджень: праці вчених-адміністративістів, які вивчали теоретико-правові засади надання публічних послуг; узагальнюючі праці як науковців з адміністративного права, так і практиків, які приділяли увагу поняттю, принципам, класифікації, оцінюванню якості, сутності, процедурі, механізму надання різних видів публічних послуг.

Виокремлено історичні етапи розвитку наукових досліджень щодо публічних послуг: закордонний – кінець XX – початок XXI століття (зарубіжні праці Л. Фуллера (1978 рік), Б. Гурне (1993 рік), Б. М. Лазарева (1988 рік), М. Сеневірат (2001 рік); вітчизняний – з 2001 року – дотепер (наукові праці, в яких розкривалися окремі види послуг: адміністративні, електронні, соціальні послуги); сучасний – з 2011 року – дотепер (становлення інституту публічних послуг), до якого належать такі праці: І. В. Ковбаса «Публічно-владні послуги як засіб забезпечення державою реалізації прав людини» (2011 р.), Л. І. Приймак «Публічні послуги в діяльності державної податкової служби України: організаційно-правові основи» (2013 р.), Ю. І. Шиндель «Кримінально-правова характеристика

зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги» (2014 р.) тощо.

Виокремлено тенденції розвитку досліджень щодо надання публічних послуг, а саме: дослідження специфіки видів публічних послуг у діяльності окремих суб'єктів, що дасть змогу вивчити особливості зазначених послуг залежно від суб'єкта та сфери надання; комплексні дослідження для уніфікації наукового базису для правотворчості та нормотворчості суб'єктів публічної адміністрації в обслуговуючій та сервісній діяльності.

4. Розкрито генезу нормативного закріплення засад публічних послуг у вітчизняному законодавстві, в результаті чого виокремлено основні періоди процесу формування законодавства про надання публічних послуг в Україні: I період (1998–2006 рр.) – запровадження в практичну діяльність органів державної влади концепції надання послуг громадянам; II період (2006–2008 рр.) – затвердження КМУ Концепції розвитку адміністративних послуг та подальше їх упорядкування; III період (2008 р. – до сьогодні) – спрямування коштів відповідних суб'єктів публічної адміністрації від надання публічних послуг до Державного бюджету України та зменшення кількості таких послуг, а також прийняття кодифікованого законодавчого акта, який би врегулював би надання публічних послуг.

Наступним етапом розвитку надання публічних послуг стане розроблення та прийняття кодифікованого процедурного нормативно-правового акта та Закону України «Про публічні послуги», відповідно до якого повинні узгодитися всі інші як законодавчі, так і підзаконні нормативно-правові акти щодо окремих видів публічних послуг.

Встановлено, що в Концепції адміністративної реформи в Україні паралельно використовувалися терміни «державні послуги» та «управлінські послуги», при цьому особливої межі між ними не проводилося. Формування вітчизняної теорії публічних послуг, напевно, бажано було б розпочати зі створення загальноприйнятого понятійно-категоріального апарату, який би використовувався у подальших наукових дослідженнях. Так, в англійській

мові для позначення категорії публічних послуг вживається термін «public services», але через особливості категорійного апарату замість поняття «публічні послуги» в Україні використовувався термін «державні (управлінські), адміністративні послуги».

Зроблено висновок, що нині категорія «публічні послуги» трапляється тільки на підзаконному рівні, але на законодавчому рівні немає жодного акта, крім характеристики деяких видів публічних послуг (Закон України «Про адміністративні послуги», Закон України «Про соціальні послуги» тощо). Тому запропоновано прийняти єдиний законодавчий кодифікований акт «Про публічні послуги», який би містив загальні положення, характеристику всіх послуг в Україні та практики реалізації надання публічних послуг. Особлива потреба існує у прийнятті Адміністративно-процедурного кодексу України або Закону України «Про адміністративні процедури», в якому детально би була розкрита процедура (стадії, етапи) надання публічних послуг з урахуванням форми оплати, строку, критеріїв якості тощо.

Окремі теоретико-методологічні положення розділу були висвітлені в авторських працях [177; 180; 182; 189; 192].

## РОЗДІЛ 2. СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

### 2.1. Класифікація публічних послуг та їх правова характеристика

У науовій джерелах (О.М. Буханевич, Ю. С. Шемшученка) термін «класифікація» (від лат. *classic* – розряд, клас і *facio* – роблю, розкладаю) визначається як система супідрядних понять (класів об'єктів) будь-якої галузі знань або діяльності людини, що використовується як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями або класами об'єктів, а також для точного орієнтування в розмаїтості понять або відповідних об'єктів [46, с. 357; 36, с. 63].

В адміністративній науковій літературі інтерес викликають питання ідентифікації змісту поняття «публічні послуги» та класифікаційних груп послуг, що становлять їх зміст. Так, деякі автори до публічних послуг відносять адміністративні й соціальні послуги поряд із державними, управлінськими, житлово-комунальними (муніципальними) послугами [436, с. 56–57].

Одним із різновидів класифікації публічних послуг є підхід, запропонований Ю. О. Тихомировим та М. Д. Чесноковою [417, с. 28], який передбачає виділення таких видів послуг: 1) послуги для громадян (видача особистих документів, здійснення реєстраційних дій, надання права користування публічними бібліотеками, освітні послуги тощо); 2) послуги для підприємців та юридичних осіб (реєстрація компаній, видача ліцензій, дозволів, консультації з питань оподаткування та інше); 3) послуги інформаційного характеру, які надаються органами державної влади та місцевого самоврядування. В основі такої класифікації – суб'єктний склад, однак увага акцентується не на суб'єкті надання послуг, а на їх отримувачі. І справді, суб'єкти – як ті, що отримують публічні послуги, так і ті, що їх

надають, – тісно пов’язані між собою, оскільки фактично відсутність одного із цих складників унеможливилює надання послуг, а тим самим виключає їх сутність і мету.

Ще одну класифікацію публічних послуг пропонує Л. К. Міцкевич: 1) публічні послуги – діяльність державного апарату, що служить платникам податків; 2) публічні послуги, які характеризують лише ту сферу діяльності держави, в якій організовується життєзабезпечення населення – містобудування, транспортне сполучення, каналізація, водопостачання, освіта, охорона здоров’я тощо; 3) публічні послуги, що уособлюють позитивне державне управління. У цьому разі важливі наслідки, на досягнення яких спрямовані послуги, та адресат їх надання; 4) публічні послуги як функції державних органів. Суб’єктами надання цих послуг є лише органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні та муніципальні установи; 5) публічні послуги як обслуговування громадян. Мається на увазі безпосередня взаємодія з громадянами під час їх звернення та прийому [214, с. 32].

Однак така класифікація дещо хаотично поєднує декілька можливих критеріїв класифікації послуг, оскільки включає в себе розмежування і за суб’єктом надання послуг, і за суб’єктом їх отримання, і за сферою реалізації послуг. У цій класифікації не обґрунтована необхідність виділення окремим видом послуг державного апарату, які надаються платникам податків, з-поміж інших послуг, які також надаються державним апаратом і базуються на здійсненні владних повноважень. Навряд чи можна погодитися з формулюванням четвертої групи публічних послуг, оскільки, по-перше, не всі функції державних органів спрямовані на надання публічних послуг суспільству, а по-друге, знову ж таки до цієї групи можна віднести будь-які послуги, які надаються органами державної влади, а отже немає сенсу окремо виділяти перші дві групи.

Класифікацію публічних послуг пропонує А. В. Нестеров, а саме: 1) послуги, які відображені у потребах (необхідні); 2) законні (обов’язкові

для послугодавців) послуги; 3) послуги, що реалізуються (реальні) [227, с. 23]. Не можна не погодитись, що ця класифікація публічних послуг викликає певний науковий інтерес, оскільки характеризує послуги з точки зору їх необхідності. Разом із тим таку класифікацію брати за основу не доцільно, оскільки сутність публічних послуг все ж таки не знаходить у ній своє відображення повною мірою. Крім того, і необхідні послуги, і законні послуги, які пропонує науковець, повинні бути у будь-якому разі реалізовані і становити реальні послуги, які виділені науковцем в окрему групу.

Провівши аналіз запропонованих класифікацій публічних послуг, пропонуємо виділити серед усіх наявних класифікацій такі групи. До першої групи доцільно віднести види послуг, виокремлені за суб'єктом надання послуг, тобто державні послуги і муніципальні послуги. До другої групи, відповідно до класифікації за владно-розпорядчою діяльністю органів державної влади (органів місцевого самоврядування), можна віднести адміністративні, господарські, консультаційні та інформаційно-довідкові послуги. До наступної групи пропонуємо віднести послуги, визначені за сферою їх реалізації: соціальні послуги, послуги у сфері економічної діяльності і послуги у сфері адміністративно-політичної діяльності.

Також пропонуємо поділ публічних послуг за процедурою. До цієї групи можна віднести юридичні дії та фактичні дії. Юридичні дії – це такі юридичні факти, спричинення яких залежить від волі людей та породжує певні правові наслідки [278, с. 140]. У ракурсі даного дослідження серед таких юридичних дій можна виділити публічні послуги з ліцензування господарської діяльності, державної реєстрації суб'єктів господарювання, послуги з видачі актів громадянського стану, дозволів тощо. Тобто правовим наслідком у таких випадках виступає неодмінна видача адресату певного юридичного документу, за яким він звернувся. Натомість фактичні дії не мають наслідком видачу юридичних документів. Для фактичних дій характерною ознакою насамперед є наявність певного інтересу в адресата в отриманні послуги, результат якої не пов'язаний із зобов'язанням іншої

сторони надати юридично оформлений документ [430, с. 131]. До таких послуг можна віднести консультаційну діяльність, надання інформації з баз даних, яка відповідно до законодавства України не потребує будь-якого оформлення. Причому юридичні дії відповідно до законодавства України (Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», Закон України «Про дозвільну систему») можуть надаватися лише спеціально уповноваженими державними органами, а фактичні дії можуть бути надані також будь-якими державними органами та державними установами відповідно до їх спеціалізації.

До того ж не можемо залишити без уваги той факт, що з аналізу різних видів публічних послуг та їх характерних ознак стає очевидним, що поняття «публічні послуги» є загальним, родовим поняттям, якому притаманні певні ознаки, які його характеризують. У свою чергу, різновиди послуг, які входять до цих класифікацій, незалежно від критеріїв класифікації містять усі характерні ознаки, притаманні публічним послугам, зберігаючи водночас додаткові власні ознаки, які й виділяють їх як той чи інший різновид публічних послуг.

Необхідно зазначити, що в цілому в юридичній науці запропонована класифікація різних видів публічних послуг, а саме адміністративних; електронних; соціальних; екологічних; житлово-комунальних тощо.

*Охарактеризуємо детально зміст зазначеного виду класифікації на прикладі електронних послуг як виду публічних послуг. Адже саме надання електронних послуг в Україні є одним з основних пріоритетних завдань держави щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина.*

І. О. Тищенко пропонує таку класифікацію електронних послуг: за видами електронного подання, за сферою діяльності, за суб'єктом видання, за споживачами, за місцем отримання з точки зору клієнта та з точки зору залучення в електронний сервіз [419].



1. За видами електронного подання. Згідно з «Порядком надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» розрізняються чотири види електронного подання інформаційної послуги [273]: інформування (надання безпосередньо інформації про державні (адміністративні) послуги); одностороння взаємодія (забезпечена можливість користувачу отримати електронну форму документа); двостороння взаємодія (забезпечена можливість обробки електронної форми документа, включаючи ідентифікацію); проведення трансакцій (електронна реалізація можливостей прийняття рішень та їх доставка).

З технологічної точки зору надання послуг першого і другого виду зараз повністю вирішені, а надання послуг третього та четвертого виду (які потребують ідентифікації сторін електронної взаємодії і пов'язані з використанням електронного цифрового підпису) потребує свого розв'язання.

2. За сферою діяльності електронні послуги поділяються на: послуги інформаційного характеру; послуги консультаційного характеру; послуги з підготовки політичних рішень або законів; послуги із взаємодії між установами та організаціями; послуги з надання допомоги та сприяння; послуги з обслуговування державного замовлення; послуги з реалізації функцій нагляду та контролю з боку державних відомств.

3. За суб'єктом надання послуги поділяються на ті, які надаються ЦОВВ та їх підприємствами, місцевими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та бізнес-організаціями.

4. За споживачами виділяються послуги для публічних органів влади, громадян та бізнесових організацій: B2B (Business-to-Business, Бізнес-бізнес) передбачає насамперед різні способи електронної взаємодії між бізнесовими організаціями; B2C (Business-to-Citizens, Бізнес-громадянин) характеризується тим, що споживачем послуги є приватна особа, яка, наприклад, здійснює продаж товарів та послуг через Інтернет; G2B (Government-to-Business, Уряд-бізнес) – обслуговування державного

замовлення; G2C (Government-to-Citizens, Уряд-громадяни) – різні види публічних послуг в електронному вигляді населенню; G2G (Government-to-Government, Уряд-уряд) – обмін даними через електронні обмінники між урядовими суб'єктами, що включає в себе внутрішні та міжвідомчі обміни на національному рівні так само, як обмін між національними, регіональними та локальними рівнями; C2C (Citizens-to-Citizens, Громадянин-громадянин) – електронні аукціони, дошки об'яв і тощо.

5. За місцем отримання клієнтом послуги поділяються на: ті, що отримують в державному органі; ті, що отримують в єдиному вікні, та ті, що отримують на порталі органу влади.

Отже, єдиного погляду щодо класифікації електронних послуг немає, проте вона повинна бути відображена на законодавчому рівні.

З метою вироблення додаткових критеріїв класифікації публічних послуг за допомогою методів індукції та дедукції наведемо вже сталі критерії класифікації адміністративних послуг.

Оскільки класифікація публічних послуг, по-перше, дає можливість використати порівняльний аналіз для відмежування сервісно-публічної процедури від інших видів адміністративних процедур щодо надання публічних послуг органами публічної адміністрації; по-друге, забезпечує можливість всебічного дослідження юридичної природи процедур надання послуг (суб'єктів, об'єктивної, суб'єктивної сторони адміністративної процедури), ми розглянемо наявні в адміністративно-правовій науці підходи до класифікації публічних послуг.

О. М. Буханевич зазначає, що враховуючи вимоги ст. 5 та 11 Закону України «Про адміністративні послуги» [281], можна виділити такий критерій, як платність адміністративних послуг для їх отримувачів [36, с. 60]. На підставі цього О. М. Буханевич розподіляє адміністративні послуги на платні та безоплатні [36, с. 60]. Плата за надання адміністративних послуг із суб'єктів звернення справляється лише у випадках, передбачених законом [36, с. 60]. Якщо в законі не передбачено, що адміністративна послуга є

платною, то вона є виключно безоплатною для особи і жодні кошти за її надання сплачуватися не можуть [36, с. 60].

Зазначимо, що до питання платності публічних послуг як на законодавчому рівні, так і на рівні Кабінету Міністрів України повинні підходити зважено та прагнути збільшити кількість саме «безоплатних» послуг, тобто щоб фінансування здійснювалося державою, а не споживачами послуг. При цьому слід підкреслити, що, використовуючи в науковому обігу таку категорію, як «безвідплатність публічних послуг», потрібно мати на увазі, що будь-яка діяльність органів, уповноважених надавати послуги, має свою ринкову вартість. Тобто, коли йдеться про безоплатність публічних послуг, це не означає, що ніхто не компенсує оплату за надання зазначених послуг (вартість робочого часу співробітника, приміщення, де надається послуга, матеріально-технічні засоби тощо). Тому термін «безвідплатність щодо публічних послуг» потребує вдосконалення та додаткового вивчення серед науковців.

До сфери публічних послуг також відносять адміністративні послуги [352]. У зазначеній Концепції [156] адміністративна послуга визначається як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що 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, проведення реєстрації тощо).

Згідно із Законом України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – 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 [281].

Згідно із ч. 1 ст. 18 Закону України «Про адміністративні послуги» фінансове та інше забезпечення діяльності системи суб'єктів надання адміністративних послуг здійснюється виключно за рахунок Державного

бюджету України, відповідних місцевих бюджетів [281]. Тому залежно від того, за рахунок яких коштів здійснюється надання адміністративних послуг, О. М. Буханевич виокремлює послуги, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, та послуги, що фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету [36, с. 61].

Серед чисельних варіантів класифікації адміністративних послуг, і в цьому неможливо не погодитись із висновком І. Б. Коліушка, найважливішими слід визнати типізації за видами, що насамперед дозволяють докладніше висвітлити сукупність адміністративних послуг та покращити їх правове регулювання. Однак класифікувати послуги, що надаються органами виконавчої влади, можна за умови створення загального переліку управлінських послуг. Для кращого розуміння сутності такого явища, як управлінські послуги, необхідно досліджувати їх конкретні приклади [138, с. 31]. В. П. Тимощук надає перевагу тим критеріям класифікації, які мають практичне значення, тобто допомагають розробити рекомендації щодо покращення системи надання адміністративних послуг [7, с. 125]. Отже, для вироблення власних критеріїв класифікації адміністративних послуг України розглянемо наявні сьогодні критерії класифікації адміністративних послуг, що надаються органами виконавчої влади загалом.

Найбільш вживаним серед науковців визнається критерій класифікацій адміністративних послуг за галузями законодавства. Зокрема, В. П. Тимощуком такий підхід обґрунтовується належністю земельних, господарських, соціальних відносин до галузей законодавства, які, так би мовити, «виросли» з адміністративного права і мають адміністративний характер. Тому існує ще одне визначення критерію такої класифікації – за предметом (характером) питань, за розв’язанням яких звертаються особи до адміністративних органів [89]. За такими критеріями можна виділити підприємницькі або господарські (реєстрація особи як суб’єкта підприємницької діяльності), соціальні (призначення державної соціальної

допомоги), земельні (прийняття органом місцевого самоврядування рішення про надання земельної ділянки у користування), будівельно-комунальні та інші види адміністративних послуг. У процедурному аспекті вчений також не вбачає жодних суттєвих відмінностей між цими послугами, оскільки процедурним результатом зазначених видів адміністративних послуг є той самий адміністративний акт. За цією ж класифікацією О. Г. Циганов поділяє адміністративні послуги на такі види залежно від галузі їх надання: 1) послуги у сфері землекористування (послуги з надання земельних ділянок із державної і муніципальної власності громадянам та юридичним особам, з постановки земельних ділянок на державний кадастровий облік, реєстрації прав на земельні ділянки); 2) послуги в галузі природокористування (державна експертиза запасів корисних копалин; геологічна, економічна, екологічна інформація про ділянки надр, що надаються у користування); 3) послуги в галузі підприємницької діяльності (державна реєстрація юридичних осіб та індивідуальних підприємців, видача ліцензій на здійснення певних видів діяльності); 4) послуги в галузі соціальних відносин (призначення пенсії, надання субсидії, виплата одноразової допомоги при народженні дитини) [432, с. 64].

І. Б. Коліушко, О. М. Буханевич та В. П. Тимошук, виділяють види адміністративних послуг за змістом адміністративної діяльності з їх надання, зокрема: 1) видача дозволів (на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами; на зберігання і носіння зброї; на перевезення надгабаритних, великовагових вантажів та ін.), у тому числі акредитація, атестація, сертифікація (наприклад, акредитація вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров'я; атестація підприємств, робочих місць; сертифікація товарів, робіт і послуг); 2) реєстрація з веденням реєстрів (реєстрація актів громадянського стану, суб'єктів підприємницької діяльності), у тому числі легалізація суб'єктів (наприклад, легалізація об'єднань громадян); 3) легалізація актів (як-от консульська легалізація документів), нострифікація (наприклад,

визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (зокрема, встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України); 4) соціальні послуги – встановлення певного статусу, прав індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги (як-от призначення пенсій, субсидій) [7, с. 28; 36, с. 67].

Не менш важливим критерієм класифікації адміністративних послуг слід вважати рівень правового регулювання процедури їх надання [15, с. 457] або рівень встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг. За останнім критерієм ми виокремлюємо адміністративні послуги із централізованим регулюванням (закони, акти Президента, Кабінету Міністрів); адміністративні послуги з локальним регулюванням (насамперед, акти органів місцевого самоврядування); адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли має місце одночасно і централізоване, і локальне регулювання). Така класифікація, на думку В. П. Тимощука, дає змогу виробити певні правила щодо впорядкування системи надання адміністративних послуг, особливо послуг з локальним регулюванням, оскільки саме цей вид послуг запроваджуються за ініціативою органів місцевого самоврядування без урахування об'єктивних можливостей їх надання [7, с. 125].

О. Г. Циганов виділяє види послуг за суб'єктом їх отримання, зокрема: 1) послуги, спрямовані на задоволення інтересів фізичних осіб (побутові послуги, соціальні послуги); 2) послуги, спрямовані на задоволення інтересів юридичних осіб і індивідуальних підприємців (реєстрація юридичних осіб і індивідуальних підприємців, видача ліцензій); 3) послуги, спрямовані на задоволення інтересів як фізичних, так і юридичних осіб (реєстрація прав на нерухоме майно, кадастровий облік об'єктів нерухомого майна) [432, с. 62–63; 36, с. 68].

На Єдиному державному порталі адміністративних послуг передбачено також розміщення реєстру адміністративних послуг, у якому послуги класифікуються за ознакою суб'єктів, які їх отримують, а саме: 1) послуги, що

отримують юридичні особи; 2) послуги, що отримують суб'єкти господарювання; 3) послуги, що отримують фізичні особи; 4) послуги, що отримують іноземні громадяни [432, с. 62–63; 36, с. 68].

За критерієм необхідності для споживача О. Г. Циганов виділяє основні та додаткові адміністративні послуги [432, с. 62–63]. Основна послуга безпосередньо спрямована на задоволення конкретної потреби [432, с. 62–63; 36, с. 68]. Додаткова послуга «супроводжує» основну послугу і, як правило, окремо від основної не застосовується, оскільки в її відокремленому наданні немає сенсу [432, с. 62–63; 36, с. 68]. За обов'язковістю одержання адміністративної послуги суб'єктом звернення послуги можна класифікувати на обов'язкові (наприклад, обов'язковість отримання кожним громадянином України за умов досягнення ним 16-річного віку внутрішнього загальногромадянського паспорта) та добровільні (наприклад, звернення до компетентного органу з метою отримання адресної допомоги) [432, с. 62–63; 36, с. 68].

Ще одним критерієм класифікації адміністративних послуг, який може мати і теоретичне, і практичне значення, є зміст адміністративної діяльності з надання адміністративної послуги, або, за визначенням В. С. Долечека, зміст самого процедурного результату [89, с. 132]. Якщо простіше, йдеться про кінцевий результат, якого очікує споживач послуги, його остаточне оформлення, тобто індивідуальний адміністративний акт, видання якого для особи є принципово важливим, оскільки за однаковою назвою процедури може критися різне змістове навантаження. Суттєвим у цій класифікації є також те, що кожен вид адміністративних послуг має специфіку форми (оформлення) адміністративного акта, яку також необхідно враховувати у правовому регулюванні діяльності з надання відповідної адміністративної послуги.

О. Г. Циганов звертає увагу на важливість виділення ще такого критерію класифікації адміністративних послуг, як доступність, тобто можливість для суб'єктів звернення безперешкодно отримати ту чи іншу

послугу [432, с. 63; 36, с. 70]. Адже наявність послуги є необхідною, але не достатньою умовою її споживання [432, с. 63; 36, с. 70]. Якщо перед заінтересованою в послугі особою виникають бар'єри (цінові, часові чи пов'язані з віддаленістю послугонадавача) або ці бар'єри мають інший дискримінаційний характер, то фактично послуга стає доступною тільки певному колу осіб [432, с. 63; 36, с. 70]. За цим критерієм виділяються: 1) доступні послуги (ті, що можуть отримати всі громадяни); 2) малодоступні послуги (ті, що можуть отримати певні категорії осіб) [432, с. 63; 36, с. 70].

Залежно від форми реалізації адміністративні послуги поділяють на послуги, пов'язані з реальним здійсненням конституційних прав і свобод громадян (послуги в медичній сфері, послуги у сфері культури тощо), та власне адміністративні послуги, пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод громадян (видача паспорта, свідоцтва, ліцензії тощо) [75, с. 13].

Можна виокремити різні критерії для класифікації надання публічних послуг. На наш погляд, мають значення класифікації, які дають можливість сформулювати рекомендації щодо покращення системи надання органами публічної адміністрації публічних послуг.

Виходячи з критеріїв класифікації адміністративних послуг, на наш погляд, необхідно виокремити додаткові критерії класифікації публічних послуг, а саме:

- 1) за результатом видачі адміністративного акта:
  - дозвіл (надання дозволу на купівлю житла дітям; надання дозволу на укладання договору дарування житла дітям; надання дозволу на укладання договору довічного утримання; надання дозволу на припинення права на аліменти на дитину у зв'язку з придбанням нею права власності на нерухоме майно; дозвіл на виведення з експлуатації магістральних нафтопроводів, дозвіл на імпорт в Україну, дозвіл на міжнародні регулярні перевезення пасажирів, дозволи на перевезення радіоактивних матеріалів, оформлення дозволу для виїзду громадянина України за кордон на постійне



проживання; видача дозволу на імміграцію в Україну іноземцям або особам без громадянства тощо);

- ліцензія (ліцензії на провадження туроператорської діяльності, на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, на провадження господарської діяльності з виготовлення бланків цінних паперів, документів суворої звітності, видача ліцензії на провадження господарської діяльності з виробництва вибухових матеріалів промислового призначення тощо);

- свідоцтво (видача свідоцтва про право власності на житло; видача дубліката свідоцтва про право власності на житло, внесення змін до свідоцтва про право власності на житло тощо);

- посвідчення (видача посвідчення мисливця або його дублікату; видача посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон; видача тимчасового посвідчення громадянина України; видача посвідчення біженця тощо);

- посвідка (видача посвідки на тимчасове проживання; видача посвідки на постійне проживання тощо);

- реєстрація (державна реєстрація права власності на нерухоме майно; реєстрація місця проживання; зняття з реєстрації місця проживання) тощо;

- довідка (видача довідки про участь у приватизації житла державного житлового фонду; надання відомостей з Державного земельного кадастру у формі витягу з Державного земельного кадастру про землі в межах територій адміністративно-територіальних одиниць; надання довідки з державної статистичної звітності про наявність земель та розподіл їх за власниками земель, землекористувачами, угіддями (за даними форми б-зем);

- рішення (видача рішень міської ради щодо земельних ділянок комунальної власності у разі розірвання договору оренди земельної ділянки або припинення права постійного користування нею; видача рішення міської

ради про надання згоди на продаж земельної ділянки комунальної власності та проведення її експертної грошової оцінки);

2) за змістом та обсягом процедурних дій:

- основі послуги, що надаються за заявами (видання ліцензій на право провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової, роздрібною торгівлі лікарськими засобами тощо; державна реєстрація права власності на нерухоме майно; видання посвідчення мисливця; видача рішення про продаж земельних ділянок державної та комунальної власності);

- супутні послуги, що передбачені як окремі обов'язкові процедури під час здійснення діяльності з надання основної адміністративної послуги, а саме документальне оформлення послуг (надання гірничого відводу на розробку родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництво і експлуатацію підземних споруд та інші цілі, не пов'язані з видобуванням корисних копалин; внесення змін до записів до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно у зв'язку з виправленням технічної помилки, що допущена з вини державного реєстратора прав на нерухоме майно; надання заявникам бланків інформаційно-облікового характеру: реєстрація договорів, дозволів (зняття з реєстраційного обліку тощо); використання каналів зв'язку (виконання запитів, пов'язаних із розшуком, установленням місця проживання/перебування родичів); проведення огляду з наданням експертного висновку щодо технічного стану зброї, транспортних засобів, приміщень;

- додаткові послуги (пошук, перегляд, копіювання та роздрукування відомостей з Державного земельного кадастру про частини земельної ділянки, на які поширюється дія сервітуту, договору суборенди земельної ділянки; консультування, надання практичної допомоги з питань приведення матеріально-технічної бази та документації у відповідність до встановлених вимог для підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією товарів, лікарських засобів тощо);

### 3) за юридичними наслідками:

- правонаділяючого характеру (державна реєстрація іншого речового права на нерухоме майно, обтяження права на нерухоме майно; видання дозволу на проведення робіт на землях, зайнятих морями; видання дублікатів ліцензій на провадження господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури);

- правоприпиняючого характеру (скасування дозволу на придбання, зберігання, перевезення, виготовлення, реалізацію, використання предметів, матеріалів дозвільної системи, на функціонування об'єктів дозвільної системи; скасування запису Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, внесення запису про скасування державної реєстрації прав на нерухоме майно тощо);

- правообмежуючого характеру (узгодження умов забезпечення безпеки зберігання вогнепальної зброї чи об'єктів дозвільної системи);

### 4) за критерієм платності:

- платні (за надання яких стягується державне мито). Діяльність органів публічної адміністрації із реалізації повноважень щодо надання публічних послуг має оплатний характер та пов'язана з виданням адміністративного акта, тобто рішення органу чи працівника органів публічної адміністрації. Наприклад, відповідно до Реєстру адміністративних послуг платними послугами з надання публічних послуг є видача дозволу на перевезення пасажирів на міжобласних автобусних маршрутах загального користування (380,33 грн); видача ліцензії на право здійснення діяльності з проектування, будівництва нових і реконструкції існуючих меліоративних систем (960 грн); видача ліцензії на надання послуг з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів, багажу залізничним транспортом (960,00 грн); видача ліцензій на експорт товарів (780,00 грн); видача патенту на винахід і корисну модель (17,00 грн); видача сертифікату льотно-випробувального підрозділу заводу (1 615 грн) тощо;

– безоплатні (державне мито не стягується). Наприклад, відповідно до Реєстру адміністративних послуг безкоштовними послугами є внесення інформації про аудитора до реєстру аудиторів, які можуть проводити аудиторські перевірки фінансових установ; внесення інформації про кредитні спілки до державного реєстру фінансових установ; видання свідоцтва про реєстрацію фінансової установи тощо;

5) залежно від суб'єкта отримання адміністративної послуги:

– послуги, що отримують фізичні особи (видача свідоцтва про державну реєстрацію шлюбу тощо);

– послуги, що отримують юридичні особи (видача свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю тощо);

– змішані, тобто послуги, що їх споживачем можуть бути як фізичні, так і юридичні особи (реєстрація прав на нерухоме майно, кадастровий облік об'єктів нерухомого майна тощо);

б) залежно від правової основи регламентації:

– послуги, які регламентуються законодавчими актами (законами України). Наприклад, відповідно до Реєстру адміністративних послуг така послуга, як переоформлення ліцензії на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами, регламентована Законом України від 28.02.2001 № 183 «Про затвердження переліку окремих видів відходів як вторинної сировини, збирання та заготівля яких підлягають ліцензуванню»;

– послуги, які регламентуються підзаконними актами (актами Президента, Кабінету Міністрів України, нормативними актами центральних органів виконавчої влади). Наприклад, проведення державної реєстрації земельних ділянок відповідно до Реєстру адміністративних послуг регламентується нормативним актом Державного агентства земельних ресурсів України від 09.09.2009 № 1021 «Про затвердження порядків ведення Поземельної книги і Книги записів про державну реєстрацію державних актів на право власності на земельну ділянку та на право постійного користування земельною ділянкою, договорів оренди землі» та нормативним актом

Державного агентства земельних ресурсів України від 01.08.2011 № 835 «Деякі питання надання Державним агентством земельних ресурсів та його територіальними органами платних адміністративних послуг» тощо;

7) за суб'єктом надання публічних послуг:

– державні (надаються відповідними суб'єктами державної влади). Наприклад, надання спеціального дозволу на користування надрами за результатами продажу на аукціоні; надання гірничого відводу на розробку родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництво й експлуатацію підземних споруд та інші цілі, не пов'язані з видобуванням корисних копалин, тощо здійснюється на рівні уповноваженого підрозділу Державної служби геології та надр України;

– муніципальні (надаються органами місцевого самоврядування, в тому числі центрами надання адміністративних послуг). Наприклад, видача паспорта громадянина для виїзду за кордон, реєстрація місця проживання фізичної особи тощо.

8) за джерелом фінансування:

– послуги, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету. На наш погляд, якщо певна послуга надається відповідним державним органом, то фінансування повинно здійснюватися за рахунок державного бюджету;

– послуги, що фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету. Якщо надання різних видів послуг здійснюється відповідними територіальними органами місцевого самоврядування, то фінансування повинно здійснюватися на рівні місцевого бюджету, крім випадків, які стосуються надання соціальних послуг та послуг, які мають загальнодержавне значення;

9) за терміном надання:

– короткострокові (до 30 діб). Наприклад, короткостроковими послугами повинні бути всі послуги, які можуть надаватися в електронній формі та які не потребують проведення додаткових експертиз тощо. Так,

згідно з офіційним сайтом державних послуг (<https://igov.org.ua/subcategory/1/4>) в електронній формі надаються такі послуги, як зняття з реєстрації місця проживання; видача дозволу на носіння мисливської зброї тощо;

– довгострокові (більше ніж 30 діб). Наприклад, строк надання адміністративної послуги – рішення про надання дозволу без проведення аукціону приймається протягом 60 днів (для вугільних шахт, які відповідно до законодавства вважаються малими, – протягом 30 днів) після надходження заяви разом із зазначеними документами у повному обсязі.

Усвідомлюючи існування проблем у сфері надання публічних послуг, необхідність забезпечення ефективності цього процесу, а також використовуючи підходи різних учених щодо вирішення цих проблем, вважаємо за можливе акцентувати увагу на деяких пріоритетних напрямках їх розв’язання.

По-перше, оскільки існує проблема визначення поняття «публічні послуги» на законодавчому рівні, пропонується орієнтація на комплексне бачення суспільних відносин, зокрема, не тільки з правової точки зору, але й з економічної.

С. Б. Жарая у своїй праці «Удосконалення процедур надання адміністративних послуг з питань ведення підприємницької діяльності виконавчими органами місцевого самоврядування» [100] пропонує звернутися у практиці надання адміністративних послуг до досвіду маркетингу послуг та такого поняття, як «стандарт обслуговування» – комплекс обов’язкових для виконання правил обслуговування клієнтів, що покликані гарантувати встановлений рівень якості всіх операцій, який включає: максимальну увагу до клієнтів; високу якість комплексу послуг; постійне підвищення освітнього і кваліфікаційного рівня спеціалістів та всього персоналу; грамотне та оперативне застосування форм і методів системи публічних відносин з метою підвищення результатів операційної

діяльності та популярності організації (органу влади, що надає адміністративну послугу) у суспільстві [440, с. 10].

По-друге, зазначені органи повинні спрямовувати виконання своїх функцій, насамперед, на забезпечення інтересів та потреб суспільства та ефективний і раціональний розподіл державних коштів на такі потреби. Конкретні критерії ефективності діяльності органів влади щодо надання послуг мають певні відмінності в кожній країні, спільними для них є універсальні принципи побудови відносин між державою та громадянами [164].

По-третє, необхідний стабільний розвиток економіки, правової культури, а також реалізація, втілення в життя механізму забезпечення прав і свобод громадян, чітка регламентація послуг, які повинні бути надані суспільству. Слід зазначити, що, з одного боку, Конституція України гарантує надання громадянам соціальних, освітніх, медичних, комунальних та публічних послуг. Водночас, з іншого боку, на практиці нерідко трапляються випадки неповної реалізації закріплених прав і свобод або забезпечення їх неповною мірою. Отже, необхідно актуалізувати ефективне функціонування соціально-правового механізму забезпечення прав людини.

Л. І. Маниліч, виходячи з пріоритетів адміністративної реформи, базуючись на новій парадигмі адміністративного права, концепції надання послуг населенню України з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наголошує на нагальній потребі у законодавчому визначенні поняття «публічні послуги», системи забезпечення надання публічних послуг, принципів, методів та процедури їх надання, а також повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо надання публічних послуг фізичним та юридичним особам [203, с. 33].

*Отже, публічні послуги потрібно класифікувати за такими критеріями:*

- *процедурою (юридичні; фактичні дії);*

- суб'єктом-споживачем: послуги, споживачем яких є фізичні особи; послуги, споживачем яких є юридичні особи; послуги, споживачем яких є змішані суб'єкти, тобто споживачем може бути як фізично, так і юридична особа;
- за суб'єктом надання публічних послуг: (державні; муніципальні)
- за терміном надання (короткострокові; довгострокові);
- результатом видачі адміністративного акта: дозвіл, ліцензія, свідоцтво, посвідчення, посвідка, реєстрація, довідка, рішення;
- за характером питань, за розв'язанням яких звертаються суб'єкти звернення до органів публічної адміністрації: послуги у сфері земельних ресурсів; послуги у сфері підприємницької діяльності; послуги у сфері соціального захисту населення тощо;
- змістом та обсягом процедурних дій: основі послуги, супутні послуги, додаткові послуги;
- правової основи регламентації: послуги, що регламентуються законодавчими актами; послуги, що регламентуються підзаконними актами;
- юридичними наслідками: послуги, юридичні наслідки яких мають правонаділяючий, або правоприпиняючий, або правообмежуючий характер;
- критерієм платності: платні (за надання яких стягується державне мито), безплатні (державне мито не стягується);
- критерієм обов'язковості: обов'язкові та добровільні;
- наявності проміжного результату: складна та проста;
- доступністю: доступні та малодоступні.
- за джерелом фінансування: послуги, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету; послуги, що фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету.

Таким чином, нині необхідно упорядкувати (класифікувати) публічні послуги з метою: визначення вичерпного переліку публічних послуг та їх



*результатів; визначення повної та неповної публічної послуги; підвищення кваліфікації посадових осіб у сфері надання публічних послуг; систематизації нормативно-правової бази на національному та місцевому рівнях; узгодженості та взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування тощо.*

*Необхідно зазначити, що нині необхідно після розроблення та прийняття концепції публічних послуг в Україні ухвалити систематизований кодифікований Закон України «Про публічні послуги», який встановлюватиме перелік публічних послуг; класифікацію; підстави для надання тощо, що забезпечуватиме якісне надання публічних послуг, що, у свою чергу, є неодмінною умовою формування демократичної, сервісної, людиноцентристської держави.*

## **2.2. Система публічних послуг та її аналіз**

Простежити генезу розвитку системних уявлень дають можливість дослідження І. Блауберга, В. Волкової, М. Дивака, А. Кустовської, Ф. Перегудова, Ф. Тарасенко, В. Садовського, Ю. Сурміна, Н. Черниш та багатьох інших учених. Проте в різних галузях наукових знань системні дослідження мають свої особливості і потребують постійного розвитку.

Поняття «система» має глибоке коріння. Ще у давнину люди намагалися зрозуміти, як побудовано світ, із чого складається той чи інший предмет, які зв'язки існують між предметами і явищами. У процесі еволюції людської практики та мислення, з накопичуванням знань виникала потреба в їх упорядкуванні. У пошуках нових шляхів до розв'язання наукових проблем зародилися паростки системного підходу, основним змістовим складником якого є система. Термін «система» походить від давньогрецького *συστήμα* – «сполучення» – і буквально означає «ціле, складене з частин». Він

використовується у тому разі, коли «треба охарактеризувати об'єкт, який досліджується або проектується як дещо ціле, складне і про який неможливо одразу одержати просте уявлення». Звернемося до генези загального визначення поняття «система».

Тлумачний словник В. Даля (середина XIX століття) визначає систему як «план, порядок розташування частин цілого, визначене улаштування, хід чого-небудь у послідовному, доладному порядку» [384]. Словник Webster's Revised Unabridged Dictionary (1913 p.) містить визначення системи як «сукупності об'єктів, підпорядкованих чітко або за якимось особливим порядком, як правило, логічним або науковим; єдиного цілого об'єктів, пов'язаних якимось спільним законом, принципом, або метою; постійного об'єднання принципів або елементів, які становлять єдине ціле» [476]. У тому ж словнику 1928 року видання систему подано як «сукупність чогось, упорядковану як ціле; план або схему, яка складається з багатьох частин, об'єднаних таким чином, щоб створити ланцюг взаємозалежностей; постійне об'єднання принципів або елементів, які становлять єдине ціле» [476].

За словником Д. Ушакова (перша половина XX століття) системою є «будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих і функціонуючих частин» [385]. За С. Ожеговим та Н. Шведовим (друга половина XX століття) система – це «щось ціле, що являє собою єдність частин, які закономірно розташовані і перебувають у взаємному зв'язку» [238]. У словнику Merriam-Webster's Collegiate Dictionary читаємо, що система – це: «1) постійно взаємодіючі або взаємозалежні елементи групи, які формують єдине ціле; 2) організаційно впорядкована сукупність доктрин, ідей чи поглядів, які зазвичай обґрунтовують механізм функціонування системного цілого» [465]. А тезаурус визначає систему як «щось, складене з багатьох взаємозалежних або пов'язаних між собою частин» [465].

Розглянемо, як визначено поняття «система» в енциклопедіях. Велика Радянська Енциклопедія (друга половина XX ст., автор статті – В. Садовський) трактує систему як «безліч елементів, що перебувають у

відносінах і зв'язках один з одним, які утворюють певну цілісність, єдність» [380]. У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» подано: «<...> 3) сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням; <...> 5) будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин» [48]. Словопедія: «внутрішньо впорядкована структура елементів, яка становить цілісність» [386]. Нова філософська енциклопедія: «сукупність елементів, що знаходяться у відносінах і зв'язках один з одним, яка утворює певну цілісність, єдність» [381].

Аналіз вищенаведених словникових та енциклопедичних статей дає можливість виділити головні загальні риси категорії «система»: цілісність, єдність елементів, комплексність (сукупність елементів), упорядкованість розташування та взаємопов'язаність її складових частин [381]. Семантика загального визначення поняття «система» пов'язана з термінами «ціле», «єдність», «елемент», «зв'язок», «структура». Проте існує велика кількість визначень поняття «система» залежно від контексту, цілей і галузі знань, де воно використовується [381; 384; 386].

Конкретизуючи поняття «система» у цій множинності тлумачень, можна визначити, що вона є цілісною сукупністю (комплексом) закономірно розташованих та взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів [381; 384; 386].

До основних ознак системи, як правило, відносять:

- 1) комплексність (сукупність) елементів;
- 2) впорядкованість та подільність елементів;
- 3) наявність зв'язків між ними;
- 4) наявність цілісних властивостей [381; 384; 386].

Ознаками, що відрізняють систему від інших явищ, є цілісність, зв'язок, стійка структура [381; 384; 386].

У науковій літературі існують різні позиції стосовно класифікації систем [381; 384; 386]. Їх поділяють на прості і складні; матеріальні та ідеальні; малі, складні, ультраскладні (зокрема, соціальні організації),

суперсистеми; концептуальні, штучні, змішані (наприклад, суспільство, держава, право) [386]. Якщо всі сукупності об'єктів, що існують у дійсності, розмежувати, то можна отримати три класи: неорганізовані сукупності, неорганічні та органічні системи. Двом останнім притаманна наявність зв'язків між елементами та поява у цілісній системі нових властивостей, не притаманних окремим елементам [381]. Використовуючи різні критерії, можна було би продовжити виділення окремих видів систем [381; 384; 386]. Проте більш доцільною видається класифікація, яка відповідає предмету та меті дослідження [381; 384; 386]. Так, правову систему (що є підсистемою соціальної системи суспільства як впорядкованої сукупності людей) можна віднести до органічних систем [381]. Ці системи відрізняються від неорганічних тим, що: 1) мають структурні та генетичні зв'язки; 2) мають зв'язки координації та субординації; 3) мають управляючі механізми; 4) внутрішня організація цих систем складається з блоків (підсистем); 5) властивості частин визначаються структурою цілого; 6) відбувається постійне оновлення елементів у системі; 7) активність частин передається цілому; 8) функціонуючі частини є якісно перетвореними (трансформованими з первинних) [381; 384; 386].

Філософський словник визначає систему як «категорію, що позначає об'єкт, організований як цілісність, де енергія зв'язків між елементами системи перевищує енергію їхніх зв'язків з елементами інших систем і задає онтологічне ядро системного підходу» (стаття А. Бабайцева) [382]. Відповідно до соціологічного словника система – це «сукупність або група елементів або частин (наприклад, організм або машина), організована з певною метою і у відношенні до зовнішнього навколишнього середовища. Такі системи можуть бути природними або штучними і включають соціальні системи. Отже, суспільство або соціальна організація в цьому значенні є системою» [383].

*Отже, виходячи з розуміння системи та наведеного поняття публічних послуг, на наш погляд, під системою публічних послуг необхідно*

*розуміти сукупність елементів та зв'язок між ними, що врегульовуються публічно-правовими нормами, в діяльності органів публічної адміністрації щодо задоволення публічного інтересу із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення, проведення реєстрації тощо), спрямованій на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків шляхом фінансування за рахунок публічних коштів.*

Перед тим як запропонувати елементи публічних послуг, проаналізуємо думки вчених щодо системи публічних послуг.

Так, вчений В. С. Колтун у монографічному дослідженні «Темпоральна парадигма діяльності органів місцевого самоврядування» пропонує таку систему публічних послуг:

1. Державні. До складу державних входять громадські послуги.
2. Адміністративні послуги.
3. Муніципальні послуги. До складу муніципальних входять громадські послуги.
4. Управлінські послуги, які поділяються на державні та управлінські.
  - 4.1. Державні управлінські послуги: внутрішні управлінські державні послуги; зовнішні управлінські державні послуги.
  - 4.2. Муніципальні управлінські послуги: внутрішні управлінські муніципальні послуги; зовнішні управлінські муніципальні послуги [145, с. 297].

У своєму дослідженні В. С. Колтун детально розглядає муніципальні послуги як такі, що предметно виявляють взаємодію органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади у комплексному розвитку територій. Втім, усю систему публічних послуг науковець детально не характеризує, а тільки фрагментарно розкриває визначення різних учених.

Так, В. С. Колтун зазначає, що муніципальні послуги, крім усталеного поділу на адміністративні і громадські, передбачають і своєрідні управлінські

послуги. Велике значення має специфіка управлінської муніципальної послуги, зумовлена рівнями її здійснення (реалізації, надання/одержання). Варто розрізняти для подальшого аналізу: рівень індивідуалізований – окремих надавачів та отримувачів послуги; рівень структурний – окремих підрозділів, взятих у взаємодії; рівень інституційний – тип надавача муніципальної послуги – органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади; рівень системний – розглядає цілісну систему «муніципальна послуга», яка має своїх суб'єктів дії – елементи; територіальний простір, обмежений територією юрисдикції органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади; правовий простір буття системи «муніципальна послуга»; протяжність у часі – від виникнення потреби у муніципальній послугі до її задоволення та певні якісні критерії. Таким чином, сама муніципальна послуга може розглядатися як взаємодія декількох суб'єктів, як процес, що характеризується певними стадіями, або, як доведено вище у статті, як система, протягнута у часі і просторі [145, с. 298].

В. С. Колтун зазначає, що варто розрізняти зовнішні та внутрішні управлінські муніципальні послуги. Слушною вбачається кореляція внутрішньої управлінської послуги як змістового, сутнісного «ядра» із «зовнішньою», вторинною послугою. Наприклад, громадські й адміністративні послуги надаються на основі програм соціально-економічного та культурного розвитку, на основі «заходів», передбачених цими програмами. За пропонованим підходом сама така програма є результатом внутрішньої управлінської послуги [145, с. 298].

У результаті проведених досліджень ученим В. С. Колтун сформульовано такі атрибутивні характеристики зовнішніх і внутрішніх управлінських муніципальних послуг. Зовнішні управлінські муніципальні послуги (далі – ЗУМП) :

1. Мають на меті комплексний розвиток територій.
2. Мають беззаявний характер.
3. Реалізуються за рахунок коштів місцевого бюджету.
4. Одержувачем ЗУМП виступає ТГ чи їх об'єднання, або регіон.

5. Організаційно-правовим механізмом надання ЗУМП виступають, зокрема, різноманітні програми, що затверджуються місцевими радами, наприклад, соціально-економічного та культурного розвитку. Вказаний механізм є наслідком і результатом здійснення внутрішніх управлінських муніципальних послуг [145, с. 298].

Ознаками внутрішніх управлінських муніципальних послуг (далі – ВУМП) є такі: 1. Метою є уможливлення надання зовнішніх управлінських муніципальних послуг, оскільки ВУМП є передумовою надання зовнішніх управлінських муніципальних послуг. 2. Мають беззаявний характер. 3. Можливий спектр ВУМП визначено на нормативно-правому рівні. 4. Ініціатором та виконавцем ВУМП може виступати організаційний структурний підрозділ або посадова (для МОВВ та ОМС) чи виборна (службова) особа (для ОМС). 5. Споживачем ВУМП є ОМС чи МОВВ, які після отримання цієї послуги одержують змогу надавати зовнішні муніципальні послуги – управлінські, адміністративні та громадські для ТГ чи її членів. 6. Для реалізації ВУМП у МОВВ залучаються ресурси ОМС на принципах аутсорсінгу (застосовується з метою реалізації делегованих, або переданих, повноважень від ОМС до МОВВ) [145, с. 298].

Проте, на наш погляд, у системі публічних послуг, що запропонував В.С. Колтун, виокремлюються тільки види послуг, а не структурні елементи системи, завдяки сукупності яких вона повинна функціонувати.

*На жаль, інші вчені не розглядають систему публічних послуг, тому для кращого уявлення зазначеної категорії наведемо приклад системи соціальних послуг в Україні.*

В енциклопедичній літературі [60] поняття «система» тлумачиться як сукупність елементів, що характеризується структурою, зв'язками та функціями, які забезпечують її цілеспрямований розвиток як цілого. Система: є протилежністю хаосу, безладу, дезорганізації; характеризується такими рисами, як сукупність, множина, цілісність, впорядкованість, зорганізованість, ієрархічність; є об'єднаною сукупністю елементів

(підсистем), які закономірно пов'язані між собою та з об'єктами навколишнього середовища; має різні масштаби (мікро-, макро-, мета-, мегасистема), ступені складності (проста, складна), природу (соціальну, технічну, фізичну, біологічну, хімічну), форму відкритості (відкрита, замкнута), походження (штучна, природна), організованість та адаптивність.

Як правило, функціонування будь-якої системи зорієнтоване на досягнення визначених мети та результатів.

З огляду на викладене, можна дати визначення поняття «система надання соціальних послуг»: *це складна, відкрита соціально-економічна система, яка складається із сукупності державних органів і недержавних організацій, діяльність яких спрямована на надання соціальних послуг особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах, не можуть самотійно їх подолати та потребують сторонньої допомоги.*

Метою системи надання соціальних послуг є розв'язання життєвих проблем, від яких потерпають особи чи соціальні групи. Водночас основними цілями, на досягнення яких повинно бути спрямоване функціонування такої системи, має бути профілактика негативних соціально-економічних явищ, сутність якої полягає в запобіганні виникненню складних життєвих обставин, через, зокрема, соціальну реабілітацію, інтеграцію, реінтеграцію тощо.

Система надання соціальних послуг повинна надавати підтримку особам, соціальним групам, яка сприятиме створенню умов для самотійного розв'язання їхніх життєвих проблем, відновленню втрачених ними навичок і функцій, подоланню або мінімізації негативних наслідків таких обставин, які вони не в змозі подолати за допомогою наявних у них ресурсів.

Невід'ємними компонентами системи надання соціальних послуг є суб'єкти, об'єкти та зв'язки між ними. Відповідно до Закону України «Про соціальні послуги» [342] суб'єктами, що надають соціальні послуги, можуть бути державні, комунальні, недержавні заклади й організації, фізичні особи. Тобто суб'єктами, що надають соціальні послуги є підприємства, установи,



організації, заклади незалежно від форми власності та господарювання, фізичні особи – підприємці, які відповідають критеріям діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги, а також фізичні особи, які надають соціальні послуги [342].

Як правильно зазначає І. П. Студеняк, система надання соціальних послуг складається з таких секторів: 1) державного, до якого входять суб'єкти, які надають соціальні послуги. Зазначені послуги надаються відповідними державними органами, тобто перебувають у «державній власності»; 2) комунального, який включає установи і заклади комунальної власності, які надають соціальні послуги та перебувають у підпорядкуванні відповідних органів місцевого самоврядування, наділених повноваженнями створювати такі установи, заклади та управляти ними; 3) недержавного, до якого належать громадські, благодійні, релігійні організації та фізичні особи, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг; управління недержавним сектором здійснюється в порядку, визначеному законодавством та відповідними статутами [95].

Незважаючи на те, що ст. 7 Закону України «Про соціальні послуги» [342] передбачено, що суб'єкти, які надають соціальні послуги на договірних засадах, можуть залучати для виконання цієї роботи інші підприємства, установи, організації, фізичних осіб, зокрема волонтерів, натепер законодавством не передбачено реальну можливість надання соціальних послуг фізичними особами – підприємцями, що суттєво звужує ринок надання соціальних послуг, коло його суб'єктів і знижує конкуренцію в цій системі.

До державних і комунальних соціальних установ і закладів належать: 1) територіальні центри соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян; 2) центри соціальних служб для молоді; центри зайнятості; 3) центри професійної, медичної та соціальної реабілітації інвалідів; 4) притулки для неповнолітніх; 5) центри соціально-психологічної реабілітації неповнолітніх; 6) будинки нічного перебування бездомних

громадян; 7) центри обліку бездомних громадян; 8) соціальні готелі; 9) центри соціальної адаптації; 10) інші заклади [405].

Основними формами надання соціальних послуг є *матеріальна допомога* та *соціальне обслуговування*. Матеріальна допомога надається особам, що перебувають у складній життєвій ситуації, у вигляді грошової або натуральної допомоги: продуктів харчування, засобів санітарії і особистої гігієни, засобів догляду за дітьми, одягу, взуття та інших предметів першої необхідності, палива, а також технічних і допоміжних засобів реабілітації.

До суб'єктів системи надання соціальних послуг, крім зазначених вище, слід віднести: державу, суспільство, людину, соціальні інститути, політичні партії, профспілки, осередки громадських і благодійних організацій, благодійні фонди, підприємців, ЗМІ, соціальних, інших професійних працівників, зацікавлені сторони (спонсори, меценати, роботодавці, науково-дослідні організації, фахівці, що розроблюють і реалізують політику у системі надання таких послуг).

Держава є ключовим суб'єктом публічного адміністрування системи надання соціальних послуг, яка має виконувати координуючу та організуючу роль у врегулюванні суспільних відносин, процесів у цій системі. Держава порівняно з недержавними інститутами має значно ширші владні повноваження в цій сфері, які реалізуються відповідними органами державної влади шляхом публічного адміністрування. Держава з метою надання соціальних послуг, що належить до її соціальної функції, використовує широкий спектр механізмів публічного адміністрування соціальних послуг. Держава має визначити умови функціонування ринку соціальних послуг та забезпечувати їх дотримання всіма суб'єктами, що надають соціальні послуги, оперативно та адекватно реагувати на внутрішні та зовнішні виклики, які кидає сьогодення. А отже, їй належить вирішальна роль у процесі надання соціальних послуг.

Проте не варто перебільшувати значення держави в системі надання соціальних послуг. Залучення інститутів державного та недержавних

суспільних секторів до здійснення моніторингу та проведення комплексного оцінювання результатів на «виході» є передумовою та важливим чинником розвитку системи надання соціальних послуг. Моніторинг та оцінювання – це підсистема, результати якої є базою для розроблення, внесення змін, доповнень у процесі визначення, корегування цілей у системі надання соціальних послуг.

Варто також зазначити, що розвиток системи надання соціальних послуг є частиною зобов'язань України щодо виконання Європейської соціальної хартії, у якій: 1) у частині 1.14 зазначено, що кожна людина має право користуватися послугами соціальних служб; 2) ст. 14 визначено, що з метою забезпечення ефективного надання соціальних послуг країни, що приєдналися до цієї хартії, зобов'язуються: сприяти функціонуванню служб або створювати служби, які, завдяки використанню методів соціальної роботи, сприяли би підвищенню добробуту і розвитку як окремих осіб, так і груп осіб у суспільстві, а також їхній адаптації до соціального середовища; заохочувати окремих осіб та добровільні або інші організації до участі у створенні та функціонуванні таких служб.

Зважаючи на викладене вище, можна констатувати, що система надання соціальних послуг є багатограним складним процесом, який потребує ефективних механізмів та інструментів публічного адміністрування, виваженої та послідовної державної політики з реалізації соціального захисту громадян, які опинились у складних життєвих обставинах, та чіткої і послідовної взаємодії ЦОВВ, органів місцевого самоврядування та громадського сектору, що забезпечить доступність, ефективність та якість системи надання соціальних послуг в Україні.

Результати дослідження сутності та сучасного стану системи надання соціальних послуг дають змогу сформулювати такі висновки:

1. Система надання соціальних послуг – це складна, відкрита соціально-економічна система, яка складається із сукупності державних органів і недержавних організацій, діяльність яких спрямована на надання

соціальних послуг особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах, не можуть самотійно їх подолати та потребують сторонньої допомоги.

2. Метою системи надання соціальних послуг є розв'язання життєвих проблем, від яких потерпають вказані вище особи та соціальні групи. Водночас основними цілями, на досягнення яких повинно бути спрямоване функціонування такої системи, має бути профілактика соціально-економічних явищ, сутність якої полягає в запобіганні виникненню складних життєвих обставин.

3. Визначено, що перспективними напрямками вдосконалення функціонування системи надання соціальних послуг є: децентралізація та демонополізація соціальних послуг; залучення до їх надання недержавних організацій та приватного сектора; визначення державою умов функціонування ринку соціальних послуг та забезпечення їх дотримання всіма суб'єктами, що надають соціальні послуги, оперативне та адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики, які кидає сьогодення.

Треба погодитися з вченим К. В. Дубищем, який серед перспектив подальших досліджень виокремлює проведення наукових досліджень з удосконалення механізмів публічного адміністрування системи надання соціальних послуг в Україні, дослідження позитивного зарубіжного досвіду та можливостей його впровадження у вітчизняну практику надання соціальних послуг [95].

*Виходячи з визначення, запропонуємо до системи публічних послуг відносити елементи публічних послуг, що являють собою види публічних послуг (адміністративні; муніципальні; соціальні; державні; житлово-комунальні тощо) та зв'язки між ними.*

*Види публічних послуг (адміністративні; муніципальні; соціальні; державні; житлово-комунальні тощо) розглянуто в підрозділі 2.1 нашого дослідження, тому зупинимось на розкритті зв'язків між різними видами публічних послуг з метою розкриття змісту системи публічних послуг.*

В. Н. Протасов поняття структури дає через зв'язки та відносини [353, с. 18]. Самі ж елементи в дане поняття не входять [353, с. 18]. Однак такий підхід не розмежовує статику і динаміку зв'язків у об'єкті, що є найсуттєвішим моментом у структурному «зрізі» [353, с. 18]. Структура ж є сукупністю стійких взаємозв'язків, що забезпечують цілісність об'єкта, збереження основних властивостей у разі різних внутрішніх та зовнішніх змін [415, с.14]. Стійкість є характерною особливістю структури взагалі [268, с. 7]. У структурному аналізі важливим є не тільки вияв стійких у часі елементів, але й зв'язків, які характеризують стійкість системи та виявляються в цілісних властивостях останньої [398, с. 145]. Це дає підставу деяким авторам визначати структуру як стійку єдність елементів, їх відносин і цілісність системи або як склад елементів та постійні зв'язки між ними [398, с. 145; 268, с. 7].

Під структурою системи слід розуміти стійку єдність елементів та постійних зв'язків між ними, що утворюють цілісну систему [398, с. 145; 268, с. 7]. Водночас треба зазначити, що в системних дослідженнях обов'язковими є не тільки структурний (статичний), але й функціональні аспекти системи, який розкриває організаційно-цільову динаміку системи, а функціонування елементів у ній забезпечується встановленням та реалізацією зв'язків [353, с. 18]. Категорію «зв'язок» розуміють як спосіб взаємодії, взаємозалежності явищ чи елементів певної системи [28, с. 136].. Зв'язки є виразом єдності системи, адже елементи її не є випадковим нагромадженням, а становлять єдине ціле, що існує на основі зв'язків [28, с. 136]. Взаємодія елементів виступає умовою самого процесу виникнення системи, її функціонування, зміни та розвитку. Будь-які зв'язки реально існують лише через різноманітні форми руху [398, с. 138]. Тому зміст тієї чи іншої форми зв'язку визначається природою відповідної форми руху матерії [28, с. 136]. Особливого характеру набувають зв'язки соціальні, що виникають у процесі людської діяльності [398, с. 138]. Існують різні точки зору щодо класифікації зв'язків [28, с. 135–138; 398, с. 138], їх поділяють на суттєві та несуттєві, внутрішні та зовнішні, необхідні та випадкові, прямі та

зворотні, взаємні та односторонні, жорсткі та гнучкі (зокрема, у суспільстві) тощо [28, с. 136]. Особливу увагу в літературі звертають на такі їх види: 1) рекурсивний (необхідний зв'язок за правилом «причина – наслідок»); 2) симетричний (посилений зв'язок елементів, що породжує цілісні властивості системи); 3) циклічний (складний зворотний зв'язок) [28, с. 138].

Певна впорядкованість як зв'язків, так і самих елементів є основою функціонування системи [28, с. 18]. Функціонування – це процес реалізації доцільних властивостей системи, який забезпечує досягнення мети, а способи досягнення мети, що ґрунтуються на доцільних властивостях системи, – це її функції [28, с. 18]. Поряд із названою позицією існують й інші точки зору стосовно поняття функції, зокрема, під нею у різних сферах знань розуміють «діяльність», «дію», «перетворення», «призначення», «відношення» тощо [28, с. 18]. Головним у цьому багатозначному понятті є те, що функція, яка виражає діяльність доцільно організованих систем, їх поведінку, є, поряд зі структурою, системоутворюючим фактором [398, с. 138]. Будь-яка система виступає як єдність функцій та структури, які взаємопов'язані і виражають єдину сутність (сутність цілого) [28, с. 18].

Структура стосовно функцій є внутрішньою основою і визначає процедуру їх реалізації [268, с. 8]. Саме за функціями здійснюється включення елементів у систему [268, с. 8]. Так у момент утворення системи її структура та функції узгоджені (система є дієвою, «працездатною»), але в процесі розвитку змінюється і структура, і функції, їх узгодженість порушується, а дієвість системи знижується [268, с. 8]. Аналіз системоутворюючої ролі функції дає можливість виділити систему із середовища і дослідити її як цілісне явище (ціле) [268, с. 8]. Новий тлумачний словник української мови роз'яснює слово «цілісний» як «такий, що має внутрішню єдність, сприймається як єдине ціле», а «цілість» – як «внутрішню єдність, зв'язаність усіх частин чого-небудь, єдине ціле; цілісність» [398, с. 135].

Нині поняття «цілісний» належить не стільки до самої системи, скільки до способів її дослідження, що дають змогу виразити цілісність як суттєву

характеристику певного класу об'єктів [398, с. 135]. У системних дослідженнях йдеться про цілісне уявлення, об'єкт – у цьому розумінні є потреба особливого дослідження системи в цілому, на відміну від аналізу окремих її елементів [268, с. 8]. А тому до таких досліджень висувуються, поряд з іншими, такі вимоги: 1) елемент має досліджуватися з урахуванням його місця у цілому (цілісному); 2) властивості цілого породжуються з властивостей елементів і, навпаки, властивості елементів – із цілісного [268, с. 8]. Цілісність передбачає системно ефективні дії, спрямовані на досягнення певної мети [268, с. 8]. Мета (ціль) – це те, до чого прагнуть, чого намагаються досягти. Ціль системи визначається як бажаний стан або бажані (вишукувані) значення її параметрів [268, с. 8]. Тобто мета – це те, чого повинна досягнути система у результаті свого функціонування. Метою може бути як певний стан системи, так і результат, продукт її функціонування. Тільки стосовно своєї мети об'єкт виступає як система [268, с. 8]. Обрана мета зумовлює, детермінує відповідні функції, а через них – і структуру системи, адже без структури сукупність необхідних елементів є тільки їх складом, а за їх наявності з'являються і зв'язки між елементами [268, с. 8].

Системний підхід має як пізнавальний (описовий) аспект, так і конструктивний (проектування систем) [398, с. 138]. У разі використання описових засобів зовнішні прояви системи (доцільні властивості, функції як способи досягнення мети) пояснюються через внутрішню будову – структуру (зокрема, склад) [398, с. 138]. У процесі проектування системи цей процес відбувається так: проблемна ситуація – мета – функція – структура (у тому числі склад) – зовнішні умови [268, с. 8]. Ці аспекти взаємодоповнюють один одного [28, с. 135–138]. Так, наприклад, у процесі правотворчої діяльності у проектуванні нормативних моделей основним є конструктивний аспект; у дослідженні правової системи як «готової» конструкції у правовій дійсності первинним є описовий аспект її структури [28, с. 135–138; 398, с. 138].

*Зв'язок буває вертикальним (між різними видами публічних послуг). Наприклад, між адміністративними та соціальними послугами існує зв'язок*

*за такими критеріями:*

- *за сферою надання послуги.* Соціальні послуги та адміністративні послуги можуть надаватися у сфері соціального захисту населення;

- *за суб'єктом надання послуги.* Соціальні та адміністративні послуги можуть надаватися підприємствами, установами, організаціями та закладами незалежно від форми власності та господарювання, фізичними особами – підприємцями тощо;

- *за критерієм платності.* Соціальні та адміністративні послуги можуть надаватися як платно, так і безоплатно. Адміністративні послуги, що мають безоплатний характер, визначено в частині 2 статті 11 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 [281];

- *за підставою надання послуги.* Як для соціальних послуг (п. 6 Порядку надання соціальних послуг із встановленням диференційованої плати [321], п. 3 Переліку соціальних послуг, умов та порядку їх надання структурними підрозділами територіального центру соціального обслуговування (надання соціальних послуг) [150], так і для адміністративних послуг (що впливає безпосередньо з визначення терміна «адміністративна послуга», який міститься в статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012) [281], зокрема, у сфері соціального захисту населення законодавством України передбачено заява;

- *за суб'єктом – споживачем послуги.* Стаття 1 Закону України «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 визначає суб'єктами – споживачами соціальних послуг осіб та окремі соціальні групи [342]. Стаття 1 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 серед суб'єктів звернення визначає фізичних та юридичних осіб [281]. Особливістю адміністративної послуги у сфері соціального захисту населення є те, що суб'єктом звернення може бути виключно фізична особа, що впливає безпосередньо з положень Конституції України, статтею 46 якої правом на соціальний захист наділені лише громадяни України [150].



*Зв'язок також буває горизонтальним, тобто в межах одного виду публічної послуги.*

Наприклад, тільки громадянин України як суб'єкт звернення мають право на отримання соціальних послуг, а саме відповідно до статті 6 Закону України «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 [342] громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які проживають в Україні на законних підставах, у тому числі особи, на яких поширюється дія Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 [284] мають право на отримання соціальних послуг. У Законі України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012, в статті 7, вказується, що споживачами адміністративних послуг також можуть бути зазначені особи [281]. Проте, оскільки за ст. 46 Конституції України [150] право на соціальний захист мають лише громадяни України, то й суб'єктами звернення про надання адміністративної послуги у сфері соціального захисту населення можуть бути лише громадяни України за окремими видами зазначених послуг (у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості). В усіх інших випадках суб'єктами отримання можуть бути як фізичні, так і юридичні особи.

*У соціальних послугах існує індивідуальна визначеність.* З огляду на коло суб'єктів – споживачів досліджуваних видів послуг, соціальні послуги можуть надаватися як індивідуально, так і в груповій формі. А адміністративні послуги можуть надаватися виключно індивідуально.

*За результатом надання соціальної послуги.* Результатом надання соціальної послуги є матеріальна допомога; соціальне обслуговування (соціальне обслуговування, психологічні послуги, соціально-педагогічні послуги тощо).

Результатом адміністративної послуги є адміністративний акт, який встановлює окремі права та обов'язки суб'єкта звернення. Так, формою результату будь-якої адміністративної послуги може бути оформлення і

передача зацікавленій особі передбаченого законодавством документа (свідоцтва, ліцензії, паспорта, іншого спеціального бланка тощо).

Зв'язок між державними та муніципальними послугами, як правило, виявляється у врегулюванні на підставі чинних нормативно-правових актів схожої процедури, що включає певні стадії, розміру оплати тощо.

*Розглянемо зв'язок електронних та адміністративних послуг як елемент системи публічних послуг.*

І. О. Тищенко під електронними послугами розуміє регламентовану правовими актами діяльність органів публічної адміністрації за допомогою сучасних інформаційних комунікаційних технологій з розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акту (дозволу (ліцензії), посвідчення, сертифіката тощо), спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків [418, с. 185].

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» [271] надання населенню адміністративних послуг в електронній формі мало розпочатись із 1 січня 2014 р. через Єдиний державний портал адміністративних послуг. Наразі портал перебуває у стані розробки та тестування, надання електронних адміністративних послуг через портал не забезпечується. Деякі послуги надаються в електронній формі суб'єктами публічної адміністрації через власні веб-сторінки.

За результатами дослідження Національного центру електронного урядування, в Україні половина (46%) центральних органів виконавчої влади та чверть (25%) обласних державних адміністрацій мають веб-сторінки для надання онлайн-послуг. З установ, які мають такі сторінки, лише 19% центральних органів виконавчої влади та 30% обласних державних адміністрацій надають послуги в електронній формі [422]. При цьому якість таких послуг залишається низькою.

Низьким є і рівень готовності до надання публічних послуг (адміністративних, соціальних, житлово-комунальних) в електронній формі

органів місцевого самоврядування [36, с. 210]. За результатами громадського моніторингу впровадження в діяльність органів місцевого самоврядування України технологій електронного урядування, натепер не на всіх веб-сайтах органів місцевого самоврядування наявна інформація щодо переліку та опису адміністративних послуг, які надаються міською владою (така інформація відсутня на 6% веб-сайтів органів місцевого самоврядування). Більшість веб-сайтів органів місцевого самоврядування (70%) надає можливість завантажити бланки заяв, необхідні для одержання адміністративної послуги, проте отримати адміністративні послуги в електронній формі можна лише на 11% веб-сайтів органів місцевого самоврядування. Так само вкрай рідко громадяни мають можливість відстежувати стан опрацювання заяви на отримання адміністративної послуги (9% веб-сайтів органів місцевого самоврядування [477]).

О.М. Буханевич зазначає, що за результатами дослідження розвитку електронного урядування ООН, індекс он-лайн послуг в Україні у 2014 р. становить 0,2677, що є нижчим за середньосвітовий показник (0,3919) [36, с. 209]. При цьому за два останні роки цей показник знизився майже вдвічі (індекс он-лайн послуг в Україні у 2012 р. – 0,4248 [423]), що свідчить про серйозні проблеми у розвитку електронних послуг в державі [36, с. 209].

Однією з головних перешкод на шляху впровадження надання населенню адміністративних послуг в електронній формі в Україні є низький рівень розвитку електронного документообігу в суб'єктах пулічної адміністрації. Так, наприклад, попри наявність автоматизованих систем документообігу в органах виконавчої влади (в 100% центральних органів виконавчої влади та у 80% обласних державних адміністрацій), їх використовує лише третина співробітників (34% працівників центральних органів виконавчої влади та 36% обласних державних адміністрацій [256]).

Система внутрішнього електронного документообігу, що охоплює всі етапи від створення документів до відправлення, запроваджена у половині органів місцевого самоврядування (46%). При цьому лише у 13% із них до

системи електронного документообігу підключені всі структурні підрозділи. Електронні архіви вхідної та вихідної документації створено лише у третині (32%) міських рад. Низьким також є рівень захисту інформації в системі: для обміну електронними документами з іншими державними організаціями лише чверть органів місцевого самоврядування використовують захищені канали зв'язку [477], інші використовують електронну пошту.

Не використовуються додаткові інструменти захисту й у взаємодії із зовнішніми користувачами. Так, жоден центр надання адміністративних послуг, який надає громадянам адміністративні послуги он-лайн, не використовує цифрові підписи для зовнішніх користувачів [423]. Недостатня увага також приділяється навчанню співробітників органів місцевого самоврядування роботі у системі електронного документообігу, підвищенню кваліфікації з питань електронного урядування (така робота проводиться лише у 38% міських рад [423]).

Нині не завершено процес інтеграції інформаційних систем органів виконавчої влади, не створено систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, а також систему електронної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що суттєво уповільнює розвиток електронних адміністративних послуг у державі.

Таким чином, електронні послуги є видом публічних послуг і співвідносяться з ними як частина й ціле, тобто, незважаючи на загальні ознаки вищевказаних послуг, публічні послуги мають ширшу сферу реалізації, ніж електронні, для відповідних суб'єктів звернення.

Отже, зв'язок між адміністративними та електронними послугами полягає, передусім, у суб'єкті звернення, видачі адміністративного акта, регламентації нормативно-правовими актами. Особливістю електронних послуг, що відрізняє їх від адміністративних, є надання за допомогою інформаційних комунікаційних технологій.

*Виходячи з вищевикладеного, система публічних послуг – це сукупність елементів та зв'язок між ними, який врегульовується публічно-правовими*

нормами в діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо задоволення публічного інтересу з розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення, проведення реєстрації тощо), спрямованій на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків шляхом фінансування за рахунок публічних коштів.

Таким чином, суб'єкти публічної адміністрації надають значну кількість видів публічних послуг, що забезпечується за допомогою зв'язку між адміністративними та муніципальними, соціальними та адміністративними, електронними та адміністративними, державними та муніципальними тощо, що дає підстави казати про існування системи публічних послуг.

Запропоновано до системи публічних послуг відносити основні елементи: види публічних послуг (адміністративні; муніципальні; соціальні; державні; житлово-комунальні тощо); зв'язок між видами публічних послуг.

Обґрунтовано, що зв'язок між видами публічних послуг є ключовим елементом системи публічних послуг і тільки завдяки зв'язкам між різними видами публічних послуг (державними, муніципальними, соціальними, електронними, житлово-комунальними) можливо вести мову про існування послуг, які орієнтуються на задоволення публічного інтересу.

Встановлено, що зв'язок як елемент системи публічних послуг буває горизонтальним (в межах одного виду публічної послуг); вертикальним (між різними видами публічних послуг).

Доведено, що тільки якщо всі елементи системи публічних послуг будуть дотримані, можна буде говорити про надання публічних послуг у цілому на високому рівні і забезпечення прав і свобод людини та громадянина відповідними суб'єктами публічних послуг.

## Висновки до другого розділу

1. Запропоновано такі класифікації надання публічних послуг: а) за процедурою – послуги, процедура надання яких передбачає юридичні дії; послуги, процедура надання яких передбачає фактичні дії; б) за суб'єктом-споживачем – послуги, споживачем яких є фізичні особи; послуги, споживачем яких є юридичні особи; послуги, споживачем яких є змішані суб'єкти, тобто споживачем може бути як фізично, так і юридична особа; в) за результатом видачі адміністративного акта – послуги, у результаті яких видається дозвіл, ліцензія, свідоцтво, посвідчення, посвідка, реєстрація, довідка, рішення; г) за характером питань, за розв'язанням яких звертаються особи до суб'єктів публічної адміністрації – послуги у сфері землекористування; послуги в галузі природокористування; послуги в галузі підприємницької діяльності, послуги в галузі соціальних відносин; д) за змістом та обсягом процедурних дій – основні послуги, супутні послуги, додаткові послуги; ж) за юридичними наслідками – послуги, юридичні наслідки яких мають правонаділяючий, або правоприпиняючий, або правообмежуючий характер; з) за критерієм платності – платні (за надання яких стягується державне мито), безоплатні (державне мито не стягується); и) за критерієм обов'язковості – обов'язкові та добровільні; і) за наявності проміжного результату – проста та складна; к) за доступністю – доступні та малодоступні; л) за суб'єктом надання публічних послуг – державні; муніципальні; м) за терміном надання – короткострокові; довгострокові; н) за правовою основою регламентації – послуги, що регламентуються законодавчими актами; послуги, що регламентуються підзаконними актами; о) за джерелом фінансування – послуги, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету; послуги, що фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету.

Таким чином, нині необхідно упорядкувати (класифікувати) публічні послуги з метою: визначення вичерпного переліку публічних послуг та їх

результатів; визначення повної та неповної адміністративної послуги; підвищення кваліфікації посадових осіб у сфері надання адміністративних послуг; систематизації нормативно-правової бази на національному та місцевому рівнях; узгодженості та взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування тощо.

2. Запропоновано визначення системи публічних послуг як сукупності елементів та зв'язку між ними, що врегульовуються публічно-правовими нормами, в діяльності органів публічної адміністрації щодо задоволення публічного інтересу із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення, проведення реєстрації тощо), спрямованій на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків шляхом фінансування за рахунок публічних коштів.

Запропоновано до системи публічних послуг віднести такі елементи: види публічних послуг (адміністративні; муніципальні; соціальні; державні; житлово-комунальні тощо); зв'язок між видами публічних послуг.

Встановлено, що зв'язок як елемент системи публічних послуг буває горизонтальним (в межах одного виду публічної послуг); вертикальним (між різними видами публічних послуг).

Зроблено висновок, що зв'язок між видами публічних послуг є ключовим елементом системи публічних послуг і тільки завдяки зв'язкам між різними видами публічних послуг (державними, муніципальними, соціальними, електронними, житлово-комунальними) можливо вести мову про існування послуг, які орієнтуються на задоволення публічного інтересу.

Окремі теоретичні положення, практичні рекомендації та висновки розділу були висвітлені в авторських працях [176; 182; 190; 191].

### РОЗДІЛ 3. ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ: ПРОЦЕДУРНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ НАДАННЯ ТА ГАРАНТІЇ ЇХ ЗАКОННОСТІ

#### 3.1. Принципи надання публічних послуг

Принцип (від лат. *principium* – начало, основа) – це основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображують суттєві положення теорії вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації [452, с. 110]. Принципи права, зазначає М. І. Байтін, є тим, «на чому засноване формування, динаміка та дія права як демократичного або, навпаки, тоталітарного. Принципи права виражають те головне, основне у праві, тенденції його розвитку, те, на що право повинне бути націлене» [24, с. 5]. Термін «принцип» походить від латинського слова «*principium*», яке означає «начало», «основа».

О. С. Мельничук стверджує, що принцип – це те, що лежить в основі певної теорії науки, внутрішнє переконання людини, основне правило поведінки [392, с. 547]. За В. І. Далем, слово «принцип» означає наукове чи моральне начало, основу, правило, від якого не відступають [73, с. 431].

Принципи надання публічних послуг органами виконавчої влади та місцевого самоврядування взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дає змогу достатньою мірою розкрити їх природу, індивідуальність і регулюючі можливості. При цьому кожен принцип займає структурно відведене йому місце, що дає підстави зробити висновок: повноцінне розкриття змісту і потенціалу будь-якого принципу можливе лише в рамках і з урахуванням його системних залежностей.



О. В. Старчук зазначає, що у правовій доктрині під час визначення поняття принципів права науковці вживають такі категорії, як вихідні теоретичні положення, основні, керівні засади (ідеї), загальні нормативно-керівні положення, провідні засади, закономірність, сутність, система координат тощо [400, с. 40]. Тому принципи – це загальні, керівні (основні, головні, відправні, вихідні теоретичні, загальні нормативно-керівні, спрямовуючі) положення [400, с. 40].

О.М. Буханевич розуміє, під принципами слід розуміти основоположні засади, на яких ґрунтується процес діяльності органів державної та місцевої влади щодо надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам [36, с.75].

Так, А. М. Колодій переконаний, що принципи права – це такі відправні ідеї існування права, які виражають найважливіші закономірності і підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права і становлять його головні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальною значущістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення певного суспільного ладу. Принципи права спрямовують і надають синхронності усьому механізму правового регулювання суспільних відносин, досконаліше за інших розкривають місце права в суспільному житті і його розвиток. Саме принципи права є критерієм законності і правомірності дій громадян і посадових осіб, адміністративного апарату і органів юстиції і за певних умов мають велике значення для зростання правосвідомості населення, його культури і освіти [139, с. 27].

Дослідник Ю. Ф. Кравченко метафорично називає принцип своєрідним променем прожектора, який висвітлює певну площину. Можна перебувати з одного боку цього променю, з іншого, зсередини, але не виходити за його межі [160, с. 204].

*Таким чином, принципи надання публічних послуг – це основоположні засади, на яких ґрунтується процес діяльності суб'єктів публічної*

*адміністрації щодо надання публічних послуг фізичним та юридичним особам.*

А. А. Пухтецька пропонує розуміти під європейськими принципами адміністративного права сукупність принципів європейського адміністративного права та ЄАП, які відображають результати процесів європейської адміністративної конвергенції та поглиблення європейської інтеграції в Європі (середина ХХ ст. – початок ХХІ ст.), у тому числі щодо уніфікації та стандартизації діяльності публічних адміністрацій країн-членів ЄС [358, с. 60].

Важливо зазначити, що законодавство ЄС містить і загальні принципи права. Зокрема, джерелом права ЄС Європейський суд справедливості визнав такі загальні принципи: «1) принцип відповідальності Європейського Союзу за шкоду, спричинену діями або рішеннями його органів або посадових осіб; 2) принцип «пропорційності»: дії та рішення Європейського Союзу повинні бути своєчасними й необхідними, спрямованими на досягнення мети Союзу, а спричинені цими діями або рішеннями негативні наслідки не можуть виходити за межі рівня, необхідного для досягнення поставленої мети; 3) принцип «захисту законних сподівань»: оскільки громадяни й організації на території Союзу планують свою діяльність на основі законодавства ЄС, то суттєві зміни в ньому не повинні мати зворотної сили, за винятком тих випадків, коли існує нагальна необхідність вдатися до таких дій; 4) принцип «*non bis in idem*» (правило, що забороняє подвійне покарання за одне порушення): приймаючи будь-яке рішення про застосування санкцій, органи ЄС мають ураховувати всі прийняті раніше із цього питання рішення національних органів про накладення санкцій; 5) загальні права та свободи людини» [157, с. 1].

В. Г. Вишняков зазначає, що загальні принципи права поряд зі звичаями виступають третім джерелом первинного права ЄС, при цьому уточнюючи, що «загальні принципи <...> визнаються принципами Співтовариств, якщо розроблені або сформульовані у специфічному

контексті ЄС з урахуванням його особливої місії та за умови тлумачення цих принципів виключно Судом Співтовариств» [277, с. 317].

Загальні принципи права ЄС можна умовно розподілити на такі групи: 1) Група «Юридичні принципи» (принцип правової визначеності, принцип пропорційності, принцип безсторонності у прийнятті рішень); 2) Група «Економічні принципи» (вільний рух: а) осіб; б) капіталів; в) товарів; г) послуг); 3) Група «Основні права людини».

Європейські принципи адміністративного права щодо діяльності органів публічної адміністрації (принципи діяльності) можуть бути представлені чотирма основними групами: 1) юридична визначеність (надійність та передбачуваність); 2) відкритість і прозорість; 3) відповідальність; 4) ефективність та результативність (матеріал розкрито на основі рекомендацій Програми СІГМА 1998 р. [467] та 1999 р. [459], а також комплексного дослідження «Новий простір для публічних адміністрацій та послуг загального інтересу», підготовленого для міністрів публічних адміністрацій країн-членів ЄС у 2005 році [454] та ін.).

Натепер окремо немає законодавчих актів, у яких розкриваються принципи надання публічних послуг, проте є нормативно-правові акти, які регулюють питання окремих видів публічних послуг, а саме: закони України «Про адміністративні послуги», «Про соціальні послуги», «Про національну поліцію» тощо.

Так, у ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» закріплено принципів надання адміністративних послуг: 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) стабільності; 3) рівності перед законом; 4) відкритості та прозорості; 5) оперативності та своєчасності; 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг; 7) захищеності персональних даних; 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; 9) неупередженості та справедливості; 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень [281]. Ці принципи

базуються на відповідних нормах Конституції України [150] та ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України [36, с. 75; 130].

Г. Г. Забарний, Р. А. Калюжний, О. В. Терещук, В. К. Шкарупа зазначають, що *загальні принципи* мають фундаментальне значення для всієї галузі адміністративного права. Вони виявляються і деталізуються в галузевих принципах адміністративного права, які, у свою чергу, поділяються на основні принципи та принципи формування й функціонування його окремих інститутів (наприклад, принципи державної служби, принципи адміністративної відповідальності, принципи адміністративної процедури тощо) [104, с. 15].

В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. В. Зуй стверджують, що загальні принципи українського адміністративного права, закріплені в Конституції України, конкретизуються і розвиваються в законодавчих та інших нормативно-правових актах. До них належать: 1) принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина; 2) принцип верховенства права та правового закону; 3) принцип рівності однорідних суб'єктів адміністративного права перед законом; 4) принцип демократизму; 5) принцип взаємної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації і об'єктів публічного управління; 6) принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між суб'єктами публічної адміністрації та об'єктами публічного управління [14, с. 82].

Спеціальні галузеві принципи взаємопов'язані з принципами виконавчої діяльності публічної адміністрації. Принципи виконавчої діяльності – це потенційна основа формування галузевих принципів адміністративного права. Разом із тим варто зазначити, що в нормах адміністративного права принципи виконавчої діяльності постають у зміненому вигляді, набуваючи форми конкретних загальнообов'язкових вимог [14].

У сучасній українській науці адміністративного права однією з перших спроб визначення принципів адміністративного права сучасного етапу

реформування науки та галузі адміністративного права на основі демократичних стандартів є пропонована Г. Й. Ткач класифікація, згідно з якою виділяються:

1) загальні принципи: принцип законності, принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина, принцип рівності громадян перед законом, принцип демократизму нормотворчості й реалізації права, принцип взаємної відповідальності держави і людини, принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною;

2) спеціальні принципи: принципи державної служби, принципи адміністративної відповідальності, принципи адміністративного процесу [420, с. 80–84].

Існує й інша точка зору, наприклад, представлена у підручнику «Адміністративне право України» за редакцією Ю. П. Битяка: «Конституция Украины дает возможность отнести к принципам государственного управления такие: ответственность органов исполнительной власти (должностных лиц) за порученное дело перед человеком и государством; верховенство права; законность; участие граждан и их объединений в управлении; равноправие граждан в управлении; гласность» [6, с. 9].

Погоджуючись із Г. Й. Ткач, пропонуємо такий поділ принципів надання публічних послуг:

– загальні (верховенства права; законності; рівності; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; загальнодоступності правової та іншої необхідної інформації; неупередженості та справедливості; юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб, свободи вибору, системності, гуманізму, демократизму та науковості, територіально-галузевої, безперервності, цілеспрямованості, економічної доцільності, результативності, професійності, доступності, єдності, централізації (підпорядкованості), зручності, своєчасності та зонально-предметний; юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації та

їх посадових осіб; свободи вибору; системності; гуманізму; демократизму; результативності; плановості; територіальності);

– спеціальні (якість надання публічних послуг; юридичної визначеності; зведення до раціонального мінімуму кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для надання публічних послуг; впровадження нових організаційних форм надання публічних послуг (універсамів послуг, єдиних офісів тощо), більш зручних для фізичних та юридичних осіб; постійного моніторингу якості надання публічних послуг).

Розкриємо зміст вищезазначених принципів надання публічних послуг.

М. І. Козюбра зазначає, що принцип верховенства права повною мірою проявляється у його меті: утвердження такого правопорядку, який обмежує розсуд державної, передусім виконавчої, влади, ставить її під контроль суспільства, створюючи для цього відповідні правові механізми [134, с. 30–63; 36, с. 76]. Цей принцип обмежує й законодавчу владу, яка також є виконавцем раніше ухвалених законів, тобто є «зв'язаною» законами [224, с. 81; 36, с. 76]. Це означає, що ухвалюючи нове законодавство з питань публічних послуг, парламент має дотримуватися обмежень, встановлених у ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги» [281; 36, с. 76].

Одне з провідних місць принципу *верховенства права* визначено в ч. 1 ст. 8 Конституції України, зокрема, щодо визначення України як правової держави, а також щодо визнання та дії в Україні принципу верховенства права [1; 36, с. 76]. Зрештою, сама ідея сервісної держави та публічних послуг впливає з принципу верховенства права. Адже згідно зі ст. 3 Конституції України людина, її честь і гідність визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [150; 36, с. 76]. Принцип верховенства права виявляється у повазі до людської гідності і включає приязне ставлення органу публічної адміністрації до громадянина [224, с. 82; 36, с. 76].

Принцип *законності* можна розглядати і як складову частину принципу верховенства права, і як окремий принцип [224, с. 82–83; 36, с. 76–77]. Наприклад, у ст. 5 Законі України «Про адміністративні послуги» зазначено, що виключно законами встановлюються підстави для одержання адміністративної, в тому числі публічної, послуги; суб'єкт надання послуг та відповідні його повноваження; перелік та вимоги до документів для отримання послуги; платність або безоплатність послуги; граничний строк надання; перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги; перелік адміністративних послуг, що надаються в державі [281; 36 с. 76–77].

Як правильно зазначає С. Г. Стеценко, принцип законності ефективно діє тоді, коли положення чинного законодавства є чіткими, зрозумілими, реалістичними [401, с. 261].

Принцип *рівності* означає ідентичність обсягу прав і юридично санкціонованих можливостей фізичних чи юридичних осіб з однієї сторони, та суб'єктів надання публічних послуг перед законом з іншої сторони

О.М. Буханевич зазначає, що не менш важливе значення цього принципу у рівності різних суб'єктів звернення [36 с. 76]. Принцип віднаходить своє вираження у концептах формальної рівності, заборони дискримінації, відсутності необґрунтованих, безпідставних переваг чи привілеїв для якогось із суб'єктів звернення [36 с. 76]. У сфері надання публічних послуг принцип рівності суб'єктів звернення передбачає додержання вимоги обслуговувати суб'єктів звернення у порядку черговості (з використанням електронної черги або в порядку так мовити «живої черги»). Однакові чи однотипні послуги повинні надаватись на однакових умовах (щодо строків, переліку документів, оплати, змісту рішень) [224, с. 85–87; 36 с. 76].

Принцип *відкритості та прозорості* передбачає можливість насамперед для суб'єктів звернення – потенційних споживачів послуг – та всіх зацікавлених суб'єктів повсякчасно й оперативно отримувати всю повноту необхідних їм достовірних відомостей щодо функціонування

системи надання публічних послуг як в Україні загалом, так і в конкретному центрі надання адміністративних послуг чи суб'єкті надання адміністративних послуг, а також щодо окремих дій у рамках відповідного провадження з надання публічної послуги [224, с. 87–88; 36 с. 76].

З кінця XVIII ст. діяльність публічних адміністрацій, за винятком лише Швеції, відповідала традиційному стандарту діяльності останніх – дискреційності та секретності. І тільки з кінця 1960-х років минулого століття принцип *відкритості управління* отримав своє закріплення в інших європейських демократичних країнах.

Перед тим єдиним застосуванням принципу відкритості у більшості Західних демократій було, з одного боку, існування принципу, відповідно до якого правові акти набирали законної сили тільки після опублікування у офіційному бюлетені або журналі, а з іншого боку, те, що правові акти управління підлягали виконанню тільки в тому разі, якщо вони були офіційно та належним чином оформлені та отримані суб'єктами, уповноваженими їх виконувати.

Нині, як загальне правило, діяльність органів державного управління має бути прозорою та відкритою. І тільки у виняткових випадках – мати секретний, конфіденційний характер.

У зв'язку із цим, *принцип відкритості* передбачає підлеглість органів публічних адміністрацій зовнішньому контролю, а *принцип прозорості*, у свою чергу, передбачає, що під час детального розгляду діяльність цих органів має «проглядатися наскрізь» для проведення контролю або нагляду.

Відкритість та прозорість дозволяють, з одного боку, будь-якій особі, інтереси якої зачіпаються діяльністю публічної адміністрації, знати її юридичні підстави, а з іншого – вони полегшують проведення зовнішнього контролю адміністративної діяльності наглядовими установами. Відкритість та прозорість також є необхідними інструментами дотримання принципів правової держави, рівності перед законом та відповідальності [454; 459].



Відкритість і прозорість дозволяють досягти двох важливих цілей. Перша – захисту публічних інтересів, оскільки зменшується ймовірність «невідповідного управління» та корупції. Друга – захисту особистих прав, оскільки визначаються підстави, на яких приймаються правові акти управління та, відповідно, зацікавлена сторона отримує право на оскарження такого акта.

Так, принцип *юридичної визначеності*, що полягає у необхідності визначати безпосередньо у законодавчому акті деякі види діяльності як публічні послуги, а деякі процедури – як особливості надання публічних послуг, щодо надання органами публічної адміністрації адміністративних послуг реалізується в тому, що, як правило, публічні послуги надаються за місцем проживання (реєстрації) фізичних чи за юридичною адресою (місцем реєстрації) юридичних осіб. Виняток становлять ті послуги, які мають право надавати тільки вищі органи поліції. Так, наприклад, відповідно до п. 2.3.1 Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів [115], виключно підрозділами дозвільної системи видаються дозволи на: право ввозу з-за кордону та вивозу з України вогнепальної, пневматичної, холодної зброї та боєприпасів до зброї, мисливського пороху, вибухових матеріалів міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, підприємствам, установам, організаціям, господарським об'єднанням, а також іноземним фірмам на підставі міжурядових угод та договорів; відкриття та функціонування загальнодержавних баз складів вогнепальної, пневматичної, холодної зброї, боєприпасів до зброї і вибухових матеріалів, пунктів вивчення матеріальної частини зброї, правил поводження з нею та її застосування; зберігання і носіння нагородної зброї тощо.

Принцип *безперервності* полягає в постійному наданні суб'єктами публічних послуг. Організацію такої діяльності в жодному разі не можна розглядати як короточасну кампанію, розраховану лише на вирішення

якогось конкретного завдання. Пропозиція щодо доцільності надання публічних послуг органами влади не менше як п'ять разів на тиждень, протягом, після робочого дня та в один із вихідних днів була обґрунтована вже неодноразово різними авторами.

Принцип *результативності* передбачає спрямованість суб'єктів надання публічних послуг на позитивне вирішення справи, тобто на надання особі публічної послуги. Результативність також передбачає орієнтацію на цілісність послуги, тобто отримання особою загального очікуваного результату.

Принцип *доступності* передбачає фактичну можливість особи звернутися за отриманням публічної послуги. Доступність включає: наявність інформації про орган, який надає відповідні публічні послуги, її достатність (повноту) та коректність; різноманітність та доступність джерел такої інформації, в тому числі можливість отримання інформації телефоном, через мережу Інтернет; територіальну наближеність органу до споживачів послуг; можливість вільного (безперешкодного) доступу споживачів послуг у приміщення адміністративного органу; наявність та безкоштовність бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за публічною послугою, можливість отримання таких бланків із веб-сторінки органів публічної адміністрації; справедливий (обґрунтований) розмір плати за публічну послугу (якщо послуга платна).

Принцип *централізації (підпорядкованості)* визначає організуючий, забезпечуючий та координуючий характер надання публічних послуг відповідними суб'єктами. Так, окремими нормативними актами МВС встановлено особливий порядок візування вищими органами матеріалів з питань дозвільної діяльності, які підготовлені нижчими підрозділами [115; 307]. Цей принцип зумовлює необхідність постійно координувати діяльність підпорядкованих підрозділів, враховувати місце (компетенцію) кожного з них, застосовувати різноманітні методи узгодження

цієї діяльності для підвищення ефективності надання публічних послуг органами публічної адміністрації.

Принцип *зручності* передбачає врахування інтересів та потреб споживачів послуг. Зручність включає: можливість вибору способу звернення за публічною послугою, в тому числі забезпечення можливості звернення поштою, електронною поштою тощо; мінімізацію кількості інстанцій, залучених до надання публічної послуги; максимальний обсяг та зручність для споживачів часу особистого прийому громадян, чітку визначеність цього часу та його реальне дотримання; відсутність черг або впорядкованість (організованість) особистого прийому громадян, використання механізмів попереднього запису, прозорості (нумерованої) черги тощо; зручний порядок оплати публічної послуги (якщо послуга платна).

*Своєчасність* як один із принципів надання публічної послуги передбачає дотримання встановленого терміну надання публічної послуги з орієнтацією на якнайшвидше вирішення справи. Орган, що надає адміністративну послугу, повинен враховувати законні інтереси особи щодо прискореного надання публічної послуги.

Наприклад, у статті 10 Закону України «Про адміністративні послуги» зазначається, що граничний строк надання адміністративної послуги не може перевищувати 30 календарних днів з дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги. Суб'єкт надання адміністративних послуг надає адміністративну послугу, а центр надання адміністративних послуг забезпечує організацію надання такої послуги у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктом звернення. У разі надання адміністративної послуги суб'єктом органу публічної адміністрації, який діє на засадах колегіальності, рішення про надання адміністративної послуги або про відмову в її наданні приймається у строк, визначений частиною першою або другою 10 статті закону України «Про адміністративні послуги», а в разі неможливості прийняття зазначеного

рішення у такий строк – на першому засіданні (слуханні) після закінчення цього строку.

Публічна послуга вважається наданою з моменту отримання її суб'єктом звернення особисто або надіслання поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) листа з повідомленням про можливість отримання такої послуги на адресу суб'єкта звернення. У випадках, передбачених законодавством, відповідний документ може бути надісланий поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) або за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку. При цьому строк доставки поштової кореспонденції не зараховується до строку надання адміністративної послуги [281]. Тобто законодавець визначив, що строк надання адміністративної послуги не може бути більшим ніж 30 днів із моменту реєстрації заяви щодо отримання конкретної послуги.

Принцип *оперативності й своєчасності* надання публічних послуг частково втілено у закріплених нормами Закону України «Про адміністративні послуги» численних вимогах до строків виконання тих чи інших дій [224, с. 88–90; 36, с. 80]. Оперативність означає, що справу має бути вирішено якомога швидше, у якомога коротший період часу, незважаючи на офіційно відведений на це строк [36, с. 80]. Зазначений принцип засуджує практику штучного й невмотивованого зволікання з прийняттям рішення у справі – до останнього дня чи іншого критично малого періоду часу у рамках відведеного законодавством строку [36, с. 80]. Вимога своєчасності означає, що справу має бути вирішено у передбачений законодавством строк, при цьому у період до настання обставин, коли втрачається сенс в отриманні суб'єктом звернення відповідної послуги [36, с. 80].

Відповідно до п. 4 ч. 2 ст. 8 Закону України «Про адміністративні послуги» [281] інформаційна картка адміністративної послуги містить відомості про строк надання послуги строк [36, с. 80]. Згідно з п. 4 ч. 3 ст. 8 зазначеного Закону у технологічній картці адміністративної послуги також

мають зазначаються строки виконання окремих етапів (дії, рішення) у рамках процедури розгляду справи про надання послуги [281; 36, с. 81]. В ч. 3 ст. 10 цього Закону визначають необхідність надання послуги у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктом звернення, що є вимогою оперативності [281]. Натомість норми ч. ч. 1 і 2 ст. 10 Закону України «Про адміністративні послуги» про граничний строк надання послуги орієнтовані насамперед на вимогу своєчасності [281; 36, с. 82].

Вчені-адміністративісти в науково-практичному коментарі до Закону України «Про адміністративні послуги», принцип захищеності персональних даних встановлює необхідність захисту відомостей про визначену особу чи особу, яку може бути достовірно встановлено, зокрема, в результаті використання згаданих відомостей [224, с. 94–99; 36, с. 83]. Правові відносини, пов'язані із захистом і обробкою персональних даних, регулюються Законом України від 1 червня 2010 року № 2297-VI «Про захист персональних даних» [131].

Наступним *принципом є захист персональних даних*. Треба враховувати, що згідно з ч. 7 ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» суб'єкт надання адміністративної послуги як вид публічної послуги не може вимагати від заявника документи або інформацію, що перебувають у володінні самого суб'єкта або у володінні державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим чи органів місцевого самоврядування, або підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління [281; 36, с. 80]. Відповідно до ч. 8 ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» зазначений орган отримує необхідні документи чи інформацію без участі суб'єкта звернення у тому числі шляхом прямого доступу до інформаційних систем або баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг як виду публічних послуг, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління [281; 36, с. 80].

Згідно з п. 3 ч. 9 ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» ЦНАП, суб'єкти надання адміністративних послуг, підприємства, установи

або організації у сфері їх управління, які володіють документами чи інформацією щодо надання адміністративної послуги, зобов'язані відповідно до закону забезпечити зберігання та захист інформації, отриманої в результаті надання адміністративної послуги [281; 36, с. 80]. Але насамперед необхідно отримувати згоду особи на збирання персональних даних про неї від інших суб'єктів (з інших баз даних, реєстрів тощо) [36, с. 80]. Ці вимоги конкретизовано й у підзаконних актах [36, с. 81]. Так, відповідно до п. 10 Постанови Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» технологічні картки повинні відповідати вимогам законодавства щодо захисту інформації та персональних даних [299; 36, с. 82].

В п. 2 п. 12 Постанови Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 року № 118 «Про затвердження Примірною положення про центр надання адміністративних послуг» закріплено обов'язок адміністратора дотримуватись вимог Закону України «Про захист персональних даних»: він має право отримувати висновки та документи про особу від інших органів влади без залучення самої особи-заявника, проте виключно з дотриманням вимог Закону України «Про захист персональних даних» [324; 329; 36, с. 83].

*Принцип юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб.* Закордонні дослідники під відповідальністю як *принципом ЄАП* у загальному сенсі розуміють те, що будь-який орган публічної адміністрації має нести відповідальність за свої дії перед іншими органами управління, законодавчими та судовими органами. Крім цього, зазначається, що така відповідальність передбачає, що жоден з органів влади не може стати винятком для проведення контролю або перевірок із боку інших органів [208; 459]. Деталізація принципів, правил та стандартів відповідальності органів публічної адміністрації проводиться на рівні неформалізованих «*acquis communautaire*» ЄС та на рівні конвенцій, рекомендацій та резолюцій РЄ, причому останні, нагадаємо, мають визначений рівень обов'язковості і для держав, які не є членами ЄС.

Наприклад, принципи забезпечення відповідальності органів публічної адміністрації закріплені, зокрема, у Резолюції щодо публічної відповідальності, схваленій Комітетом Міністрів Ради Європи 18 вересня 1984 р. № R(84)15 [368, с. 1–2], відповідно до якої урядам держав-членів РЄ рекомендовано керуватися у правотворчій та практичній діяльності принципами, зазначеними у додатку до даної Резолюції, – це 8 принципів, які за своєю суттю є правилами, стандартами поведінки, які включають у себе принципи у вузькому сенсі даного поняття.

Крім цього, у згаданому документі РЄ закріплюється визначення публічної відповідальності – обов'язку органів публічної влади (під «органами публічної влади» (англ. – «public authority»), відповідно до положень зазначеної Резолюції, розуміють будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи публічної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів) відшкодувати шкоду, заподіяну їхніми актами (під «актами» (англ. – «acts») у контексті цієї Резолюції розуміють: 1) нормативні акти на виконання регуляторних повноважень; 2) адміністративні акти, які не належать до регуляторних; 3) фізичні дії (вчинки)). Причому до загального змісту поняття «акти» включаються дії судових адміністрацій, не пов'язані з відправленням правосуддя шляхом компенсації або будь-якими іншими засобами.

Відповідальність являє собою інструмент, за допомогою якого відображається виконання та рівень поваги у суспільстві до таких принципів, як: правова держава, відкритість, прозорість, справедливість та рівність перед законом. Відповідальність необхідна для забезпечення принципів ефективності, результативності, надійності та передбачуваності у діяльності публічних адміністрацій.

Виконання принципу відповідальності досягається завдяки використанню різних механізмів, включаючи: судові розгляди справ, подання скарг до вищого органу управління, проведення розслідування

омбудсманом, проведення інспекційних перевірок спеціальними комісіями, контроль з боку парламентської комісії та ін.

А. А. Пухтецька зазначає, що одна з особливих ознак відповідальності у сфері адміністративного права – це те, що її реалізація забезпечується комплексом формальних процедур. Не існує абстрактної відповідальності, натомість прийняті дуже чіткі та юридично визначені підстави притягнення до відповідальності за допомогою встановлення низки спеціальних процедур [357, с. 72–74].

Нагляд, у свою чергу, необхідний для забезпечення підзвітності публічної адміністрації, використання наданих їй повноважень у чіткій відповідності до закону та встановленої процедури. Наглядові установи за допомогою механізмів нагляду здійснюють моніторинг та контроль дій публічних осіб (політиків). Відповідно, метою такого нагляду є оцінка відповідності діяльності публічних установ та виконання функціональних обов'язків публічними особами принципам ефективності, результативності, своєчасності, а також визначення стану дотримання загальних та спеціальних вимог, встановлених для окремих процедур. Іншими словами, нагляд забезпечує дотримання принципу «зв'язаності адміністрації законом», оскільки це є визначальним для захисту як загальних (публічних) інтересів, так і прав окремих громадян.

Принцип *раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій*, що вимагаються для отримання публічних послуг, має на меті спрощення процедури отримання публічних послуг [224, с. 99–100; 36, с. 85]. Це стосується насамперед чітко визначеного переліку документів, необхідних для отримання публічної послуги (адміністративної, соціальної тощо) [36, с. 85]. Принцип орієнтує суб'єкти публічної адміністрації і на зменшення кількості затребуваних у суб'єкта звернення документів (за рахунок внутрішнього документообігу й міжвідомчої комунікації), а також на раціоналізацію етапів у рамках єдиної цілісної послуги [36, с. 85].



О. М. Буханевич пропонує до загальних принципів надання адміністративних послуг відносити принципи: 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) стабільності; 3) рівності перед законом; 4) відкритості та прозорості; 5) оперативності та своєчасності; 6) доступності інформації; 7) захищеності персональних даних; 8) неупередженості та справедливості [36, с. 84]. Також до загальних принципів автор додає такі принципи: 1) юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб; 2) свободи вибору; 3) системності; 4) гуманізму; 5) демократизму; 6) результативності; 7) плановості; 8) територіальності; 9) субсидіарності [36, с. 84]. До спеціальних принципів належать такі: 1) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; 2) доступності та зручності для суб'єктів звернень; 3) моніторинг якості надання адміністративних послуг [36, с. 84].

Зауважимо, що в нормативно-правових актах не наведений такий принцип, як *якість надання публічних послуг*. Вважаємо, що даний принцип впливає з принципів відкритості та прозорості, оперативності та своєчасності, доступності інформації про надання публічних послуг, доступності та зручності для суб'єктів звернень тощо. Наслідком порушення принципів надання публічних послуг є якість надання останніх.

*Таким чином, принципи надання публічних послуг – це основоположні засади, на яких ґрунтується процес діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг фізичним та юридичним особам.*

*Запропоновано поділ принципів надання публічних послуг на:*

*– загальні (верховенства права; законності; рівності; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; загальнодоступності правової та іншої необхідної інформації; неупередженості та справедливості; юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб, свободи вибору, системності, гуманізму,*

*демократизму та науковості; територіально-галузевий, безперервності, цілеспрямованості, економічної доцільності, результативності, професійності, доступності, єдності, централізації (підпорядкованості), зручності, своєчасності та зонально-предметний; юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб; свободи вибору; системності; гуманізму; демократизму; результативності; плановості; територіальності);*

*– спеціальні (якість надання публічних послуг; юридичної визначеності; зведення до раціонального мінімуму кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для надання публічних послуг; впровадження нових організаційних форм надання публічних послуг (універсамів послуг, єдиних офісів тощо), більш зручних для фізичних та юридичних осіб; постійного моніторингу якості надання публічних послуг).*

*З метою децентралізації державної влади шляхом передачі повноважень щодо надання публічних послуг органам місцевого самоврядування в Україні необхідно обов'язково дотримуватися принципів надання зазначених послуг, і тільки в разі дотримання всіх принципів можна говорити про якісне надання публічних послуг.*

### **3.2. Суб'єкти надання публічних послуг в Україні**

У теорії адміністративного права вже сталою є категорія «суб'єкти публічної адміністрації», до яких входять органи виконавчої гілки влади та місцевого самоврядування. Однією з ознак, що притаманні саме публічним послугам, і є суб'єкти, які здійснюють надання зазначених послуг.

Основною складовою частиною системи органів публічної адміністрації є органи виконавчої влади. Саме на них покладаються функції

реалізації публічної влади з метою забезпечення виконання чинного законодавства в публічних інтересах [206, с. 184].

Перейдемо до висвітлення органів виконавчої влади, які здійснюють надання публічних послуг. За організаційно-правовим рівнем Конституція України виділяє такі види органів виконавчої влади: 1) вищий орган у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України; 2) центральні органи виконавчої влади – міністерства та інші органи; 3) місцеві органи виконавчої влади – обласні (Київська і Севастопольська міські), районні державні адміністрації [14, с. 210; 36 с. 94]. Водночас зміст Конституції не виключає можливості існування додаткових (звичайно, за тим самим критерієм) видів органів виконавчої влади, що посідали б місце поряд (чи поміж) зі згаданими видами [14, с. 210; 36 с. 94].

На початку зазначимо, що вищий орган у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України (офіційний сайт <http://www.kmu.gov.ua/>) – не здійснює процедуру надання публічних послуг, а тільки реалізовує державну політику шляхом прийняття підзаконних нормативно-правових актів щодо публічних послуг.

Згідно зі ст. 1 Закону України від 17 березня 2011 року № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» систему центральних органів виконавчої влади становлять міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади [350; 36, с. 96]. Міністерства забезпечують формування державної політики в одній чи декількох сферах та реалізують її, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави [350; 36, с. 96].

Відповідно до чинного законодавства України міністерства уповноважені надавати публічні послуги.

Так, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (офіційний сайт <http://www.me.gov.ua/?lang=uk-UA>) здійснює оцінку економічної ефективності проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних

проектів, державну реєстрацію інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій [36, с. 97; 333], видачу індивідуальної ліцензії на здійснення резидентами майнових інвестицій за межами України, видачу ліцензії (спеціальної ліцензії) на імпорту товарів [36, с. 97; 292] тощо. Варто зазначити, що Міністерство економічного розвитку і торгівлі України є головним міністерством у забезпеченні формування та реалізації державної політики у сфері надання публічних послуг [36, с. 97; 263].

Міністерство юстиції України (офіційний сайт <https://minjust.gov.ua/ua>) є суб'єктом надання публічних послуг щодо: проставлення апостиля на офіційних документах, що видаються органами юстиції та судами, а також на призначених для використання на території іноземних держав документах, що оформлюються нотаріусами; видачі свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю; видачі повторного свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю [341; 36, с. 95] тощо.

Міністерство фінансів України (офіційний сайт <http://www.minfin.gov.ua/>) надає такі публічні послуги, як видача ліцензії на провадження господарської діяльності з виготовлення бланків цінних паперів, видача дублікату ліцензії на провадження господарської діяльності з виготовлення бланків цінних паперів, видача копії ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей тощо [293; 36, с.98].

До суб'єктів публічної адміністрації центрального рівня з надання публічних послуг належить Міністерство екології та природних ресурсів України (<http://www.menr.gov.ua/>) [314]. Мінприроди України поряд із встановленими повноваженнями, пов'язаними із забезпеченням реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів, виконує низку повноважень із надання адміністративних послуг. Зокрема, Міністерство екології та природних ресурсів та його підрозділи у наданні публічних послуг мають повноваження щодо: проведення екологічної

експертизи (при затвердженні нормативно-технічних та інструктивно-методичних документів); розроблення і введення у дію нормативів допустимих рівнів шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів. Міністерство екології і природних ресурсів України погоджує проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок, рішення стосовно яких приймаються Кабінетом Міністрів України, погоджуються Верховною Радою України [314].

Державна служба геології та надр України (<http://www.geo.gov.ua/>) спрямовує діяльність на реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр [313]. У межах виконання функцій, покладених на Держгеонадра України, нею надаються такі адміністративні послуги : 1) надання спеціального дозволу на користування надрами за результатами продажу на аукціоні; 2) надання спеціального дозволу на користування надрами без проведення аукціону; 3) переоформлення спеціального дозволу на користування надрами; 4) внесення змін до спеціального дозволу на користування надрами; 5) видача дублікату спеціального дозволу на користування надрами; 6) продовження строку дії спеціального дозволу на користування надрами, – відповідно до цільового призначення ділянок надр [132].

Інформаційне забезпечення адміністративної діяльності Держгеонадра України здійснюється державним науково-виробничим підприємством «Геоінформ України» [250], яке веде електронний реєстр спеціальних дозволів на надрокористування. Так, станом на 1 серпня 2016 року є дійсними 40 спеціальних дозволів на геологічне вивчення ділянок надр, 555 спеціальних дозволів на геологічне вивчення ділянок надр із подальшою дослідно-промисловою розробкою родовища, 102 спеціальних дозволи на геологічне вивчення нафтогазоносних надр, у тому числі дослідно-промислову розробку родовищ вуглеводнів із подальшим видобуванням нафти і газу (промислова розробка родовищ), 50 спеціальних дозволів на будівництво та експлуатацію підземних споруд, не пов'язаних із

видобуванням корисних копалин, зокрема, для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин та відходів виробництва, скидання стічних вод, 7 спеціальних дозволів на створення геологічних територій та об'єктів, які мають велике наукове, культурне, рекреаційно-оздоровче значення (причому такі дозволи видаються без обмеження строку дії) [275].

До системи суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг входить також Державне агентство лісових ресурсів України [311]. Державним агентством лісових ресурсів України здійснюється: 1) видача посвідчення мисливця або його дублікату; 2) видача щорічної контрольної картки обліку добутої дичини і порушень правил полювання або її дублікату [311].

Публічні послуги, пов'язані з використанням об'єктів тваринного та рослинного світу як різновидів природних ресурсів, надає Держветфітослужба України [312]. Держветфітослужба України надає такі послуги, як видача дозволу на проведення заходів із залученням тварин, видача фітосанітарного сертифіката або фітосанітарного сертифіката на реекспорт партії вантажу, видача карантинного сертифіката на партію вантажу [366].

Державне агентство рибного господарства України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Уряд України через міністра аграрної політики та продовольства України, воно входить до системи органів виконавчої влади й утворене для реалізації державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів, регулювання рибальства, безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства. Державне агентство рибного господарства України надає такі публічні послуги: 1) погодження режимів рибогосподарської експлуатації водних об'єктів; 2) видача дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) або його

переоформлення; 3) видача дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів за межами юрисдикції України або його переоформлення; 4) дозвіл на імпорт та експорт зразків видів дикої фауни і флори, сертифікатів на пересувні виставки, реекспорт та інтродукцію з моря зазначених зразків, які є об'єктами регулювання Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення в частині осетрових видів риб і продукції з них; 5) видача форми реєстрації уловів (реекспорту) антарктичного та патагонського іклячів або її дублікату; 6) видача/переоформлення підтвердження законності вилучення водних біоресурсів із середовища їх існування та переробки продуктів лову; 7) анулювання підтвердження законності вилучення водних біоресурсів із середовища їх існування та переробки продуктів лову за заявою суб'єкта господарювання [366].

Державним агентством водних ресурсів України видається дозвіл на днопоглиблювальні роботи, прокладання кабелів, трубопроводів та інших комунікацій на землях водного фонду (крім проведення робіт на землях водного фонду у межах прибережних захисних смуг уздовж морів, морських заток і лиманів, у внутрішніх морських водах, лиманах і територіальному морі [310].

Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України надає такі публічні послуги:

1) видача дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки;

2) видача дубліката дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки;

3) переоформлення дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки;

4) анулювання дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки;

5) відомча реєстрація великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів;

6) реєстрація декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства з охорони праці тощо [338].

До інших центральних органів виконавчої влади, які також здійснюють надання публічних послуг, належать: Державна міграційна служба України (<http://dmsu.gov.ua/>); Державна пенітенціарна служба України (<http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/index>); Державна регуляторна служба України (<http://www.dkrp.gov.ua/>); Державна служба експортного контролю України (<http://www.dsecu.gov.ua/control/uk/index>); Державна авіаційна служба України (<http://www.avia.gov.ua/>); Державна архівна служба України (<http://www.archives.gov.ua/>); Державна служба інтелектуальної власності України (<http://sips.gov.ua/>); Державна служба статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua/>); Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками (<http://www.diklz.gov.ua/control/main/uk/index>); Державна служба України з безпеки на транспорті (<http://dsbt.gov.ua/>); Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (<http://www.consumer.gov.ua/>) тощо [337].

Наприклад, Державна міграційна служба України вирішує питання щодо надання публічних послуг у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб. Згідно з Розпорядженням КМУ «Про схвалення Концепції здійснення першочергових заходів з реформування Державної міграційної служби» від 23 грудня 2015 р. № 1411-р [345] реформування ДМС зумовлене насамперед необхідністю підвищення ефективності виконання покладених на неї завдань та запровадження сучасних прозорих процедур надання високоякісних послуг, подолання негативних явищ, зокрема корупції, а також відновлення довіри громадськості до ДМС і



системи державних органів у цілому.

Проте через невинуватено тривалий і заплутаний процес передачі повноважень від Державного департаменту громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб до міграційної служби аж до жовтня 2012 р. адміністративні послуги з паспортно-реєстраційних і міграційних питань надавались громадянам відразу обома структурами, при цьому обидві діяли на підставі наказів МВС України. Така ситуація на певний час дещо дестабілізувала діяльність як міграційної служби, так і Державного департаменту громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, що призвело до виникнення численних проблем і непорозумінь під час звертання громадян за послугами та перекреслило позитивні, проте в багатьох випадках суто теоретичні новації від появи на ринку суб'єктів надання адміністративних послуг «нового гравця» – ДМС.

Варто зауважити, що формат новоутвореної служби не виправдав повною мірою очікування суспільства: відповідно до законодавства ДМС є органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується КМУ, проте виключно через міністра внутрішніх справ; у своїй діяльності територіальні органи міграційної служби та її посадові особи керуються не лише внутрішньовідомчими наказами ДМС, а й наказами МВС України, з яким також узгоджуються проекти нормативно-правових документів ДМС, плани роботи міграційної служби та звіти про результати їх виконання. Зрозуміло, що за таких умов визнати ДМС повністю самостійною й незалежною інституцією неможливо, тому подібна підпорядкованість МВС суттєво впливає на весь діапазон діяльності ДМС.

Не будемо зупинятися на нормативно-правових актах та переліку публічних послуг, які надаються іншими центральними органами виконавчої влади. Зазначимо тільки, що на офіційному сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (<http://www.me.gov.ua/>) існує розподіл послуг за суб'єктами надання, в тому числі вищезазначеними органами, відповідно, на

офіційних сторінках зазначених суб'єктів можна знайти перелік публічних послуг.

Незважаючи на те, що перелік публічних послуг, що надаються суб'єктами місцевого самоврядування, є значно меншим порівняно з органами виконавчої влади, в процесі децентралізації, яка зараз триває, зазначена ситуація буде змінюватися та в майбутньому буде відображена в нормативно-правових актах.

Перейдемо до висвітлення місця органів місцевого самоврядування у системі публічних послуг.

Процес передачі відповідних публічних послуг має багато перешкод: законодавче закріплення повноважень з надання певних публічних послуг за конкретними категоріями посадових осіб (реєстрацію земельних ділянок можуть виконувати тільки державні кадастрові реєстратори); вимоги спеціального законодавства щодо виключних повноважень окремих органів державної влади; вимоги законодавства щодо доступу до баз даних та реєстрів; незавершеність роботи з формування багатьох державних реєстрів.

Статтею 140 Конституції України місцеве самоврядування визначено як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, котре здійснюється нею як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [150].

Згідно зі ст. 5 Закону України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [334].

Відповідно до ч. 2 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органам місцевого самоврядування, крім власних повноважень, можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у

здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади [36, с. 115].

Відповідно ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині делегованих повноважень передбачено, що органи місцевого самоврядування здійснюють організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через ЦНАП [36, с. 115].

Д. К. Жерліцин зазначає, що сучасна ситуація з надання публічних послуг органами місцевого самоврядування в Україні характеризується відсутністю ресурсів для ефективного впровадження завдань і повноважень, кризою надання послуг, енергопостачання, браком соціальної інфраструктури, необхідністю муніципальної реформи та реформи житлово-комунального господарства [101; 36, с. 116].

І. Б. Ковтун зазначає, що застосування організаційних форм діяльності районних та обласних рад (сесії рад, засідання їх постійних та тимчасових комісій і робота депутатів із виборцями) виявило такі особливості їхньої діяльності:

1) більша частина рішень, що розглядаються та приймаються на сесіях районних та обласних рад, виносяться на розгляд відповідними місцевими державними адміністраціями, тоді як основним ініціатором розгляду питань на сесіях сільських, селищних, міських рад є їх виконавчі органи;

2) перелік постійних комісій районних та обласних рад зазвичай ширший за перелік постійних комісій рад базового рівня, адже коло соціально-економічних відносин, що є об'єктом впливу рад регіонального рівня, значно ширше;

3) районна та обласна ради, на відміну від сільських, селищних і міських рад, мають право утворювати президію (колегію) ради, яка є додатковим постійно діючим дорадчим органом ради [129; 36, с. 117].

*Отже, на тепер в Україні суб'єктами публічної адміністрації щодо надання публічних послуг є центральні органи виконавчої влади та її територіальні підрозділи, органи місцевого самоврядування.*

*Зробимо проміжний висновок. Сьогодні існує більше ніж 30 суб'єктів виконавчої влади, які здійснюють надання публічних послуг, що, у свою чергу, призводить до труднощів для відповідних суб'єктів звернення за отриманням певної публічної послуги. Адже, перед тим як отримати послугу, фізичній особі спочатку необхідно знайти інформацію про те, який суб'єкт надає послугу, після чого знайти, де він розташований за територіальною ознакою, переконатися, чи справді саме цей суб'єкт надає послугу та не дублює діяльність інших суб'єктів публічної адміністрації тощо.*

Перейдемо до висвітлення місця центрів надання адміністративних послуг у системі публічних послуг (на прикладі м. Дніпро та м. Харкова).

Центри надання адміністративних послуг відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» [281] розпочали свою роботу 1 січня 2014 р. Створення таких центрів мало на меті полегшення процесу отримання адміністративної послуги громадянами, зокрема, через звернення лише до однієї установи – ЦНАП.

Перевагою є те, що громадянин звертається за отриманням будь-якої адміністративної послуги до адміністратора, який працює у ЦНАП. І результат адміністративної послуги також отримує в адміністратора ЦНАП або поштою.

Таким чином, зменшуються корупційні ризики за рахунок усунення особистого контакту суб'єкта звернення з представником органу влади, відповідального за надання послуги.

Відповідно до чинного законодавства щодо створення ЦНАП в Україні почали працювати єдині дозвільні центри (ЄДЦ), в яких суб'єкти господарювання (юридичні та фізичні особи – підприємці) отримували дозвільні, реєстраційні документи, подавали декларації тощо.

Певним чином ЄДЦ стали прообразом ЦНАП, але обслуговували виключно суб'єктів господарювання. Позитивна практика була врахована і

після набрання чинності Законом України «Про адміністративні послуги» [281]. ЄДЦ мали стати невід’ємним елементом ЦНАП.

Згідно з даними офіційної веб-сторінки Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (<http://www.me.gov.ua/?lang=uk-UA>), загальна кількість центрів надання адміністративних послуг за регіонами станом на 01.07.2016 становить 476 центрів (див. таблицю 3.1).

*Таблиця 3.1*

*Інформація щодо загальної кількості центрів надання адміністративних послуг, за регіонами станом на 01.07.2016*

<i>Адміністративно-територіальна одиниця</i>	<i>Кількість центрів надання адміністративних послуг</i>		
	<i>МДА</i>	<i>ОМС</i>	<i>Загальна</i>
Вінницька область	22	6 та 3 територіальні підрозділи	28 та 3 територіальні підрозділи
Волинська область	16	4	20
Дніпропетровська область	22	16 та 2 територіальні підрозділи	38 та 2 територіальні підрозділи
Донецька область*	17 (12*)	28 (15 та 2 територіальні підрозділи**)	45 (27 та 2 територіальні підрозділи)
Житомирська область	23	6	29
Закарпатська область	13	5	18
Запорізька область	20	6	26
Івано-Франківська область	15	6	21
Київська область	25	13	38

Кіровоградська область	21	4	25
Луганська область*	16 (12*)	15 (4*)	31 (16*)
Львівська область	20	12 та 5 територіальних підрозділів	32 та 5 територіальних підрозділів
Миколаївська область	19	5	24
Одеська область	24	10	34
Полтавська область	25	5	30
Рівненська область	16	4	20
Сумська область	18	7	25
Тернопільська область	17	3	20
Харківська область	27	7 та 9 територіальних підрозділів	34 та 9 територіальних підрозділів
Херсонська область	18	4	22
Хмельницька область	20	6	26
Черкаська область	20	6	26
Чернівецька область	11	2	13
Чернігівська область	20	4	24
м. Київ	10	1	11
Усього:	476	185 та 21 територіальний підрозділ	660 та 21 територіальний підрозділ всього 681 центр

\* Центри розташовані на території, підконтрольній Україні

Створення обласних центрів надання адміністративних послуг Законом України «Про адміністративні послуги» [281] не передбачено. При цьому Законом України «Про адміністративні послуги» [281] встановлено, що на

основі узгоджених рішень обласної, районної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації з міською або селищною радою населених пунктів, які є адміністративними центрами областей, районів, Київською та Севастопольською міською радою центр, що утворений при відповідних Київській та Севастопольській міських держадміністраціях, міській та селищній раді, може забезпечувати також надання адміністративних послуг, суб'єктами надання яких є відповідні місцеві держадміністрації.

У разі відсутності такого узгодженого рішення адміністративні послуги, суб'єктами надання яких є обласні держадміністрації, згідно зі статтею 9 Закону України «Про адміністративні послуги» [281] надаються безпосередньо цими суб'єктами.

Закон України «Про адміністративні послуги» [281] визначає правові засади створення та забезпечення функціонування центрів надання адміністративних послуг.

Статтею 12 Закону України «Про адміністративні послуги» [281] визначені органи, які створюють Центри:

- міська рада міста, що є центром області, та Київська міська рада;
- міська/селищна рада міста/селища, що є центром відповідного району;
- міська рада міста обласного значення;
- районна та районна у місті Києві державна адміністрація.

Відповідно до частини четвертої статті 12 Закону України «Про адміністративні послуги» [281] та пункту 18 Примірного положення про центр надання адміністративних послуг, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 № 118 [324], за рішенням органу, який створив Центр, можуть створюватися територіальні підрозділи Центру, в якому повинні працювати адміністратори, призначені головою органу, що створив Центр. Кількість адміністраторів, які працюють у Центрі, визначається органом, що прийняв рішення про його утворення.

При цьому Законом не передбачено, що Центри (їх територіальні підрозділи) утворюються районними у місті радами і що їх голови мають повноваження призначати адміністраторів Центрів.

Відповідно до п. 3 розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16 травня 2014 р. № 523-р [85] до 5 липня 2014 р. всі органи виконавчої влади, які надають адміністративні послуги, мали забезпечити:

- внесення необхідних змін до затверджених інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг (у тому числі для документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності);

- розміщення інформації про дату, перелік і порядок надання адміністративних послуг через центри їх надання з урахуванням частини другої статті 6 Закону України «Про адміністративні послуги» [281] на власних офіційних веб-сайтах та у місцях прийому суб'єктів звернень;

- взаємодію з органами, які утворили центри надання адміністративних послуг, для належної організації надання таких послуг через центри їх надання, у тому числі здійснення адміністраторами прийому заяв суб'єктів звернень, видачі їм оформлених результатів надання адміністративних послуг або рішень про відмову в їх наданні;

- надання на підставі запитів адміністраторів інформації, необхідної для виконання покладених на них завдань;

- надання адміністративних послуг суб'єктам звернень у встановлені законом строки на підставі відповідних документів, одержаних від адміністраторів;

- передавання в користування (оренду) в разі потреби органам, які утворили центри надання адміністративних послуг, необхідного обладнання, програмного забезпечення, паролів доступу до такого програмного забезпечення, баз даних у встановленому законодавством порядку;



- участь своїх представників у навчальних заходах для адміністраторів з метою належної організації надання адміністративних послуг через центри їх надання;

- визначення дати, з якої адміністративні послуги, наведені у затвердженому цим розпорядженням переліку, надаються через відповідні центри, але не пізніше ніж з відповідної дати, зазначеної в пункті 5 цього розпорядження;

- недопущення із зазначеної дати прийому заяв суб'єктів звернень (у тому числі тих, що надійшли поштою) щодо адміністративних послуг, які надаються через центри їх надання, видачі суб'єктам звернень оформлених результатів надання адміністративних послуг або рішення про відмову в їх наданні. Заяви про надання адміністративних послуг, що надіслані суб'єктами звернення поштою до такої дати, але надійшли після неї, не пізніше одного робочого дня після їх надходження передаються відповідним центрам надання адміністративних послуг, про що суб'єкти звернення повідомляються в установленому законодавством порядку;

- своєчасне внесення змін до нормативно-правових актів, що регулюють питання надання адміністративних послуг у відповідних сферах, з метою організації надання адміністративних послуг через центри їх надання [85].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523 «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» затверджено перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які повинні надаватися через центри у три часові етапи:

- 1) на першому етапі, з 1 вересня 2014 року, повинні надаватися 7 послуг, а саме: 3 послуги Держархбудінспекції, 2 послуги Держгірпромнагляду, 1 послуга ДСНС, 1 послуга Держсанепідслужби;

- 2) на другому етапі, з 1 жовтня 2014 року, повинні надаватися 26 послуг, а саме: 19 послуг Укрдержреєстру, 7 послуг ДМС;

3) на третьому етапі, з 1 січня 2015 року, повинні надаватися ще 18 послуг, а саме: 14 послуг Держземагентства, 2 послуги Укрдержреєстру та 2 послуги ДМС [85].

Для ефективного та своєчасного запровадження надання зазначених адміністративних послуг через центри розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523 [85] встановлені завдання як для органів, що утворили центри, так і для органів виконавчої влади, послуги яких повинні надаватися через центри, згідно із якими (завданнями) суб'єктам надання адміністративних послуг, зокрема, необхідно забезпечити своєчасне внесення змін до нормативно-правових актів, що регулюють питання надання адміністративних послуг у відповідних сферах.

Щодо вдосконалення процедури надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг шляхом внесення змін до нормативно-правових актів щодо децентралізації повноважень у сфері надання адміністративних послуг з реєстрації місця проживання (перебування) особи, оформлення документів, що посвідчують особу, то Законом України «Про адміністративні послуги» визначені правові засади створення та забезпечення функціонування центрів надання адміністративних послуг (далі – центри), в яких адміністративні послуги надаються через адміністраторів шляхом їх взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг.

Згідно із Законом перелік адміністративних послуг, які надаються через центр, визначається органом, який його утворив, та має містити послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523 .

Перелік послуг, затверджений Розпорядженням, містить 51 адміністративну послугу, серед яких 9 послуг, які надаються ДМС: 7 послуг, які повинні надаватися з 01.10.2014 (пункти 24–30, оформлення документів, що посвідчують особу та реєстрація місця проживання

(перебування) особи); 2 послуги, які повинні надаватися з 01.01.2015 (пункти 22 і 23, оформлення закордонного паспорта громадянина України).

Мінрегіоном на виконання положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333 [345], розроблено та прийнято Закон України від 10 грудня 2015 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» [286], яким передбачено віднести до повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій надання найпопулярніших серед населення адміністративних послуг, зокрема реєстрації (зняття з реєстрації) місця проживання особи.

На прикладі досвіду ЦНАП у Дніпропетровській області розкриємо особливості механізму надання публічних послуг.

На виконання вимог Закону України «Про адміністративні послуги» [281] у м. Дніпро створено ЦНАП.

Згідно з нормами чинного законодавства України надання адміністративних послуг у ЦНАП здійснюється через адміністраторів шляхом їх взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг – органами державної влади й місцевого самоврядування. Адміністратори забезпечують консультування громадян і суб'єктів господарювання щодо порядку отримання адміністративних послуг, прийняття від них документів, необхідних для надання адміністративних послуг, передачу документів відповідним суб'єктам, видачу оформлених результатів надання послуг.

Використання інформаційних технологій стало невід'ємною частиною діяльності ЦНАП із надання адміністративних послуг. Так, у 2011–2012 рр. ЦНАП став відправною точкою для реалізації пілотного проекту облдержадміністрації з упровадження програмно-технічного комплексу електронної взаємодії всіх ЦНАП Дніпропетровського регіону, ключових суб'єктів надання адміністративних послуг, громадян та підприємців

«Регіональний віртуальний офіс електронних адміністративних послуг Дніпропетровської області» (e-services.dp.gov.ua, далі – Віртуальний офіс) [364].

*Проект Віртуальний офіс являє собою систему веб-порталів – внутрішнього (для працівників органів влади, тобто ЦНАП та суб'єктів надання адміністративних послуг) та зовнішнього (для заявників – e-services.dp.gov.ua) [364]. Зокрема, Віртуальний офіс – це єдина точка доступу для громадян та суб'єктів господарювання до адміністративних послуг і дозвільних процедур, що надаються на території Дніпропетровської області як у цілому, так і в розрізі окремої території, а також система, що дозволяє здійснювати замовлення окремих адміністративних послуг в обраному ЦНАП у режимі он-лайн.*

Відпрацювання зазначеного програмно-технічного комплексу в рамках щоденної роботи ЦНАП Дніпровської міської ради стало серйозним поштовхом для тиражування цього досвіду на інші 38 ЦНАП регіону, що, у свою чергу, дало змогу Дніпропетровщині стати єдиним регіоном України, де технології електронного врядування у сфері надання адміністративних послуг використовувались у масштабах всієї області.

У подальшому, починаючи з червня 2015 року, ЦНАП обласного центру став постійним пілотним майданчиком з реалізації інноваційних проектів, особливо запровадження on-line сервісів замовлення адміністративних послуг у сфері дозвільної системи, земельних відносин, власних повноважень місцевого самоврядування.

Таким чином, на базі ЦНАП Дніпровської міської ради були створені всі передумови для відпрацювання інноваційних ідей та їх практичного втілення в інших 38 місцевих ЦНАП Дніпропетровської області.

Для успішної роботи нових електронних сервісів та найбільш широкого охоплення цільової аудиторії громадян, які бажають замовляти адміністративні послуги в електронному вигляді, на Віртуальному офісі було впроваджено електронну систему ідентифікації BankID, що використовує

базу клієнтських даних банків. Головною перевагою такої технології стало те, що замовлення послуги в on-line режимі забезпечувало скорочення процедури подачі заявки до декількох хвилин, а процес реєстрації заяви та її подальшої обробки унеможлиблював зловживання з боку заявників.

Алгоритм роботи системи простий: для замовлення адміністративних послуг на Віртуальному офісі необхідно зареєструватись в «Особистому кабінеті», заповнити відповідну електронну форму заяви та додати в електронному вигляді необхідні документи, пройти ідентифікацію, а після отримання SMS-повідомлення оригінал відповіді забрати у зручному для заявника ЦНАП, відвідавши його лише одноразово.

Із червня 2015 року підприємці Дніпропетровщини першими в Україні розпочали on-line реєстрацію Декларації санітарно-епідеміологічної служби, необхідної для здійснення підприємницької діяльності. ЦНАП Дніпровської міської ради став першим центром в області, який започаткував роботу в новому форматі через Віртуальний офіс. У подальшому здобутки ЦНАП у цьому напрямі були поширені на інші ЦНАП Дніпропетровщини.

У липні 2015 року громадяни і представники бізнесу м. Дніпро першими в Україні почали замовляти найбільш затребувані земельні послуги в електронному режимі, зокрема, отримувати відомості з Державного земельного кадастру у формі довідки, витяги про нормативну грошову оцінку земельної ділянки та довідки за даними форми 6-зем. Лише за місяць активного застосування таких технологій до ЦНАП звернулося близько 50 осіб, які прийшли до ЦНАП лише одноразово – забрати готовий результат. Напрацювання ЦНАП обласного центру стали основою для роботи 34 ЦНАП області. Така практика надала можливість уніфікувати порядок отримання цих послуг у масштабах усього Дніпропетровського регіону.

У вересні 2015 року дніпровські підприємці першими в Україні в пілотному режимі почали подавати відомості через ЦНАП щодо підтвердження інформації про кінцевих одержувачів вигоди із використанням електронного цифрового підпису (ЕЦП). Лише за місяць

після активації цього сервісу до ЦНАП звернулося 94 особи. Таке рішення стало важливим кроком у підтримці бізнесу, що вимушений був витратити свій час на вистоювання в багатогодинних чергах в органах юстиції.

Успішна практика реалізації цих проектів сприяла подальшому примноженню кількості таких послуг, що, у свою чергу, дозволило запровадити нову форму спілкування міської влади з громадою. Згодом до скарбнички «інноваційних» послуг ЦНАП потрапили послуги із замовлення в on-line режимі копій рішень міської ради у сфері земельних відносин та дозволів на проведення релігійних заходів поза межами культових споруд.

ЦНАП став першим центром в Україні, який розпочав тісну співпрацю з IT-волонтерами порталу iGov.org.ua [271]. З вересня 2015 року і до сьогодні на веб-порталі доступні 33 види адміністративних послуг, які можна замовити в on-line режимі та отримати готові результати безпосередньо в ЦНАП, відвідавши його одноразово.

Організація сервісного обслуговування громадян і перехід до нової системи високоякісних, доступних, прозорих послуг, орієнтованих, перш за все, на задоволення потреб кожного мешканця міста – головні пріоритети роботи міської ради, основні переваги порталу iGov.org.ua.

Станом на 01 жовтня 2016 в Дніпропетровській області існує 38 центрів надання адміністративних послуг, з яких: 13 – міських; 22 – районних; 3 – при об'єднаних територіальних громадах, та прийнято 7 рішень місцевих рад органів територіальних громад про створення ЦНАП.

Цільовою аудиторією цього проекту є понад 100 000 активно діючих суб'єктів підприємницької діяльності та понад 700 000 мешканців Дніпропетровської області, які є активними користувачами мережі Інтернет.

Сьогодні через ЦНАП запропоновано отримати 170 видів адміністративних послуг, з яких 33 можна замовити в on-line режимі на веб-порталах e-services.dp.gov.ua [364] та iGov.org.ua [271] і отримати готові результати в ЦНАП, відвідавши його лише одноразово. Треба зазначити, що лише за II половину 2015 року, період започаткування зазначених

електронних сервісів, запропонованими можливостями скористалося понад 500 громадян.

Таким чином, реалізація інноваційних технологій дала змогу уніфікувати порядок замовлення адміністративних послуг у режимі on-line у 38 ЦНАП Дніпропетровської області, вдосконалити процедури отримання адміністративних послуг, забезпечити їх доступність та спрощеність. Крім того, реалізація пілотних проектів у сфері надання адміністративних послуг стала серйозним поштовхом для популяризації ідеї електронного врядування серед громадськості.

Сьогодні ЦНАП у своїй роботі використовує новітні інформаційно-технологічні досягнення, що дає можливість працювати на якісно новому рівні та реалізувати надання адміністративних послуг відповідно до вимог чинного законодавства України.

Однією з головних перешкод на шляху впровадження якісно нової форми надання адміністративних послуг населенню в електронній формі як виду публічних послуг є недосконала нормативно-правова основа, що регулює сферу надання електронних послуг та конкретної адміністративної послуги. Одночасно є проблемою низький рівень комп'ютерної грамотності переважної більшості громадян та посадових осіб органів влади, а також відсутність належного технічного обладнання робочих місць представників суб'єктів надання адміністративних послуг.

Отже, з метою забезпечення прав і свобод споживача послуг (покращення відповідної процедури) необхідно обов'язково здійснити оптимізацію органів виконавчої влади та місцевого самоврядування шляхом створення загальнонаціонального єдиного центру надання публічних послуг (Додаток Ж) шляхом оптимізації та реорганізації центрів надання адміністративних послуг за допомогою розширення спектру надання всіх видів послуг, передання функцій органів виконавчої влади щодо надання публічних послуг тощо.

Таким чином, на наш погляд, адміністративні послуги займають одне із ключових місць у системі публічних послуг, які реалізуються суб'єктами публічної адміністрації через вже створенні центри надання адміністративних послуг, проте на тепер на практиці зазначені центри надають обмежений перелік послуг у зв'язку з недосконалим законодавством; відсутня інформація для суб'єктів звернення щодо місцезнаходження зазначеного центру тощо.

До основних шляхів розв'язання проблем на рівні ЦНАП необхідно відносити:

1) розширення мережі ЦНАП, максимальне наближення сервісу держави до кожного мешканця області. Створення територіальних підрозділів ЦНАП і віддалених робочих місць у великих містах; мобільних офісів тощо;

2) забезпечення єдиного інформаційно-методичного супроводу діяльності ЦНАП, запровадження єдиних стандартів роботи на території області; розроблення методичних рекомендацій та єдиних Порядків реалізації повноважень адміністраторів ЦНАП; уніфікацію адміністративних процедур, інформаційних і технологічних карток, застосування єдиних бланків заяв, протоколів і постанов;

3) систематичне навчання адміністраторів ЦНАП, застосування європейських практик обслуговування заявників. Також необхідне проведення практичних семінарів і тренінгів, у тому числі виїзних; вивчення кращого досвіду організації роботи провідних ЦНАП регіону й України, відеоконференцій обласної державної адміністрації, роз'яснення законодавства експертами обласної державної адміністрації та відповідними вченими із цього напрямку;

4) запровадження інноваційних підходів у роботу ЦНАП. Використання єдиного програмного рішення обласної державної адміністрації для всіх ЦНАП регіону – «Віртуальний офіс», єдина електронна база адмінправопорушень Дніпропетровської області, співпраця



з порталом iGov, активне запровадження он-лайн сервісів замовлення послуг;

5) соціальну орієнтованість ЦНАП, а саме: програми підтримки учасників АТО та членів їхніх сімей; повний юридичний супровід громадян фахівцями Центру правової допомоги; консультації фахівців центрів зайнятості з профорієнтації та започаткування власної справи; надання допомоги в оформленні позовних заяв до суду з питань захисту прав споживачів.

Необхідно також зазначити, що зазначені пропозиції підтриманні на рівні управління з розвитку адміністративних послуг та дерегуляції бізнесу департаменту економічного розвитку Дніпропетровської обласної державної адміністрації, що підтверджується відповідним висновком (Додаток II).

Отже, у результаті дослідження правового регулювання надання публічних послуг встановлено, що нині суб'єктами надання публічних послуг є органи державної влади; органи місцевого самоврядування; центри надання адміністративних послуг.

Напрямами реформування діяльності органів державної влади щодо надання публічних послуг є: дерегуляція та адміністративне спрощення, тобто загальне скорочення кількості публічних послуг; децентралізація базових публічних послуг, тобто їх делегування органам місцевого самоврядування; впорядкування відносин з оплатою публічних послуг та подолання корупції.

Серед шляхів реформування органів місцевого самоврядування у сфері надання публічних послуг можна виділити такі: наближення надання публічних послуг до жителів територіальних громад та їх об'єднань; чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади щодо надання публічних послуг; визначення повних та виключних власних повноважень та відповідальності

*органів місцевого самоврядування за надання публічних послуг відповідно до територіальності; передача функцій від місцевих органів виконавчої влади та територіальних органів центральних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування щодо надання публічних послуг; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування повноважень щодо надання публічних послуг тощо.*

*Запропоновано доцільність створення загальнонаціонального єдиного центру надання публічних послуг шляхом оптимізації та реорганізації центрів надання адміністративних послуг за допомогою розширення спектру надання всіх видів послуг, передання функцій органів виконавчої влади щодо надання публічних послуг тощо (Додаток Ж).*

### **3.3. Процедура надання публічних послуг та її стадії**

Нині в адміністративно-правовій науці діяльність органів виконавчої влади щодо прийняття адміністративних актів (у тому числі і щодо надання публічних послуг) розглядалася і досі розглядається переважно у структурі так званого «адміністративного процесу». Зокрема, категорія «адміністративний процес» ще з радянських часів мала вагоме методологічне значення в науці адміністративного права і є актуальною в сучасних умовах.

Тому детальному аналізу процедура з надання публічних послуг має передувати з'ясування змісту поняття «адміністративний процес», а також його співвідношення з категорією «адміністративна процедура». Це дасть змогу чіткіше окреслити зв'язок процедури надання публічних послуг органами виконавчої влади з вищевказаними категоріями та іншими формами публічного адміністрування, визначити її місце в адміністративному праві тощо.

Висвітливо категорії «адміністративний процес» та «адміністративна процедура надання публічних послуг» на законодавчому та підзаконному рівнях.

Так, у Кодексі адміністративного судочинства України визначено, що адміністративний процес – правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. У зв'язку з тим, що категорії «адміністративна процедура» немає, але є категорія «письмова процедура – розгляд і вирішення адміністративної справи в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без виклику осіб, які беруть участь у справі, та проведення судового засідання на основі наявних у суду матеріалів у випадках, встановлених цим Кодексом» [130], можливо, використовуючи метод індукції та дедукції, розглянути аналогічно поняття «адміністративна процедура».

У проекті Адміністративно-процедурного кодексу України, а саме в статті 2, використовується поняття «адміністративна процедура». Зокрема, під адміністративною процедурою розуміється визначений законодавством порядок адміністративного провадження, а під адміністративним провадженням – сукупність послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням [17].

Виходячи із зазначених категорій, що містяться в нормативно-правових актах, можна побачити, що поняття адміністративний процес і адміністративна процедура є різними категоріями, тобто охоплюють різні сфери. У першому випадку законодавець чітко визначає сферу «адміністративного судочинства», а в другому – «порядок, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням».

Адміністративний процес у юридичній науці розглядають у широкому і вузькому значенні. Так, натеper не існує єдиного «правильного» підходу до вирішення цього питання. Одні науковці, такі як Г. І. Петров, А. П. Корнєв,

О. М. Якуба, Д. Н. Бахрах, В. Д. Сорокін, трактують адміністративний процес у широкому розумінні, інші вчені – Н. Г. Саліщева, М. І. Пискотін, А. В. Самійленко – у вузькому. Погоджуємося з позицією доктора юридичних наук, професора О. В. Кузьменко, згідно з якою «існування «вузької» та «широкої» концепцій адміністративного процесу, тобто двох взаємовиключних теорій у праві одночасно, порушує закони логіки, оскільки два протилежні висловлювання ніколи не є істинними, принаймні одне з них неодмінно хибне» [166, с. 15–18].

До позиції широкого розуміння адміністративного процесу приєднується В. К. Колпаков, який зазначає, що «саме широке розуміння адміністративного процесу відповідає сучасним нормам розвитку правової науки і втіленим у Концепції адміністративної реформи України принципам трансформації публічного управління в дієвий інструмент реалізації громадянами своїх прав і свобод, інструмент захисту людини від неправомірних дій і адміністративних актів із боку органів управління і їхніх службовців» [144, с. 363].

Н. В. Галіцина зазначає, що розуміння адміністративного процесу лише як форми правосуддя з адміністративних справ відповідає поняттю адміністративно-процесуального права, закріпленому в Кодексі адміністративного судочинства України, та основним тенденціям розвитку адміністративного законодавства, серед яких значне місце займає опрацювання проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, предметом регулювання якого є процедури розгляду органами державної влади та органами місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних справ та адміністративних послуг і який активно обговорюється з 1997 року [61, с. 165].

Як зазначають Т. О. Коломоєць, Ю. В. Пиріжкова, Н. О. Армаш, виокремлюється і третій підхід до визначення адміністративного процесу (умовно його можна назвати «судочинським»), який походить від розуміння адміністративного процесу виключно як форми правосуддя [13, с. 233].

Отже, адміністративний процес у цьому разі розглядається тільки як судовий розгляд публічно-правових спорів, віднесених до компетенції адміністративних судів. У рамках цього підходу також існують різні точки зору: наприклад, виділяється адміністративний процес як вид судового процесу (адміністративне судочинство) та окремо управлінський процес (правозастосовна діяльність адміністративних органів) або стверджується, що адміністративний процес – це форма правосуддя, тобто адміністративне судочинство, а діяльність органів публічної адміністрації взагалі має не процесуальний, а процедурний характер (так звані адміністративні процедури).

В. В. Ратніков стверджує, що адміністративна процедура є процесуальною формою юридичної діяльності уповноважених суб'єктів щодо досягнення нормативно передбаченого результату [362, с. 14]. Адміністративні процедури називають порядком діяльності [61; 76, с. 134–135], послідовно здійснюваною діяльністю [406, с. 4], порядком розгляду й розв'язання [12, с. 276] та вирішенням індивідуальних справ [172, с. 9]. Невід'ємним атрибутом адміністративних процедур різні дослідники вважають те, що вони встановлені законодавством [12, с. 276], нормативно врегульовані [406, с. 4], встановлені нормами адміністративно-процесуального права [61; 76, с. 134–135; 172, с. 9].

О. І. Миколенко відносить до обов'язкових елементів адміністративної процедури врегульованість адміністративно-процедурними нормами [209, с. 29].

А. І. Філатова визначає адміністративну процедуру як нормативно-правове закріплення (правову модель) певних видів діяльності, що реалізуються в межах адміністративних правовідносин і виражаються в певній, встановленій законом правовій формі [427, с. 92].

Не можна не відзначити обґрунтовану позицію О. С. Лагоди, який у дисертаційному дослідженні «Адміністративна процедура: теорія практика застосування» підтримує позицію вчених, які схилиються до вузького

розуміння адміністративного процесу, і на підтримку декларованого твердження наводить такі аргументи:

- відповідно до теорії Ш. Л. Монтеск'є та конституційного принципу, зазначеного у ст. 6 Основного Закону, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Широке визначення адміністративного процесу фактично поєднує дві окремі, незалежні гілки виконавчої та судової влади, чим порушує засадні принципи побудови правової держави;

- під час вирішення справ адміністративної юрисдикції можливий результат, що полягає у застосуванні заходів примусу, тобто винні притягаються до адміністративної відповідальності, на них накладаються відповідні стягнення. Вказана ситуація не є характерною для адміністративних процедур, через які вирішуються інші питання управлінської діяльності;

- правова оцінка поведінки учасників управлінських відносин є обов'язковою в адміністративно-юрисдикційній діяльності. Щодо адміністративно-процедурної зазначимо, що вона може і не здійснюватися, якщо цього не вимагає порядок виконання процедури, наприклад, підготовка управлінських рішень;

- щодо предмета регулювання у нещодавно прийнятому Кодексі адміністративного судочинства України, у ст. 1, зазначається, що цей нормативно-правовий акт встановлює повноваження та компетенцію адміністративного суду, порядок звернення в адміністративний суд і порядок адміністративного судочинства. Таким чином, наявний підхід до широкого визначення поняття «адміністративний процес» є неузгодженим у методологічному аспекті. Адже загальне поняття використовується для визначення окремого явища, а саме судового розгляду адміністративно-правових спорів;

- розуміння «процесу» в класичних галузях права, тобто в кримінальному та цивільному, характеризується такими ознаками, як

наявність спору між сторонами та вирішення його судом. Широке визначення адміністративного процесу суперечить такому розумінню, що є неприпустимим, зважаючи на системність та узгодженість правової науки, а також однозначність розуміння загальних понять;

- справи адміністративно-процедурного процесу мають безспірний характер, тобто у них відсутній спір, тоді як в адміністративно-юрисдикційному процесі така ознака існує;

- юрисдикційний та позитивний процес, тобто судове вирішення адміністративних спорів і розгляд органами виконавчої влади індивідуальних адміністративних справ, мають різну мету, завдання, склад та статус учасників, принципи тощо [172, с. 12–13].

Зазначений підхід підтримується вченими А. Т. Комзюком, В. П. Тимощуком [7, с. 12–24; 146, с. 47]. Так, під адміністративною процедурою ними розуміється встановлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративними органами адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору.

О. І. Миколенко пропонує розглядати адміністративну процедуру як урегульовану адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої й правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами, щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ [209, с. 29].

Не можна не погодитися з В. П. Тимощуком, який зазначає, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці процедура прийняття адміністративних актів розглядається у структурі «адміністративного процесу» в його «управлінському», або «широкому», значенні. Проте, на думку вченого, найбільш коректним і раціональним використанням категорії «адміністративний процес» є її вживання для позначення відносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства [414, с. 31].

Проаналізувавши періодику зарубіжної літератури, країн європейської союзу, можна дійти висновку, що у широкому значенні категорія адміністративного процесу у цих країнах не використовується. Наприклад, у Польській Республіці відносини, які у нас включаються в широке поняття адміністративного процесу, аналізуються через окремі правові форми діяльності публічної адміністрації (насамперед, адміністративну процедуру) та судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації [466, с. 247].

У вітчизняних законопроектах, вживаючи два окремі терміни «адміністративна процедура» та «адміністративний процес», український законодавець діє за зразком більшості держав Європейського Союзу, де таке розмежування є досить чітким.

Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччина під адміністративним процесом розуміється лише судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів. У свою чергу, діяльність адміністративних органів щодо підготовки і прийняття адміністративного акта, в тому числі надання публічної послуги або укладення адміністративного договору, здійснюється в рамках адміністративної процедури [108]. Тому діяльність суб'єктів публічної адміністрації в тому числі щодо процедури надання публічних послуг некоректно вважати адміністративним процесом через невідповідність принципам методологічним засадам загальної теорії права, в тому числі й адміністративного права, а також через відсутність єдності та цілісності (спільності ознак, статусу учасників, принципів тощо) публічного адміністрування (адміністрації) та адміністративного судочинства.

Виходячи з вищезазначеного, місце надання публічних послуг потрібно шукати не в структурі адміністративного процесу, а в структурі адміністративної процедури. При цьому під «адміністративною процедурою» розуміється установлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [188, с. 121].



Як правильно стверджує В. П. Тимощук, адміністративна процедура та адміністративний процес є самостійними гарантіями захисту прав та законних інтересів приватних осіб [414, с. 58–59].

Питання визначення поняття та змісту адміністративної процедури з надання публічних послуг сьогодні дискутується та законодавчо не унормовано.

В. П. Тимощук визначає адміністративну процедуру як порядок з розгляду та вирішення адміністративними органами конкретних індивідуальних справ [7, с. 34].

О. С. Лагода додає до такого визначення, що такий порядок закінчується укладанням адміністративного договору або прийняттям адміністративного акта [172, с. 4].

Більш ґрунтовно цей термін визначає Н. В. Галіцина: «встановлені законодавством правила, порядок і умови (зразок) вчинення процесуальних дій щодо розгляду, розв’язання і вирішення конкретної адміністративної справи в сфері публічного управління» [61, с. 167].

Підхід Л. Л. Попова зводиться до визначення адміністративної процедури як процедури здійснення різновидів діяльності з управління, а також процедур з організації роботи апарату органів виконавчої влади [5, с. 222].

На думку А. І. Філатової, це правова модель різновидів діяльності, реалізованих в адміністративних відносинах та виражених в установленій правовій формі [427, с. 92].

*До ознак процедури надання публічних послуг віднесемо (з урахуванням наукових положень щодо проваджень різних видів послуг) такі: регламентацію нормами адміністративного права; процесуальний характер діяльності уповноважених органів та посадових осіб органів виконавчої влади; ініціативність (надаються за заявою осіб); наявність ряду стадій, які мають часові, змістові та процедурні особливості; формальне закріплення результатів процедури у письмовій формі у вигляді індивідуального*

*правового акта (дозволу, ліцензії, посвідчення, свідоцтва, реєстрації, сертифіката тощо).*

*Виходячи з характеристики ознак процедури надання публічних послуг, під процедурою надання публічних послуг слід розуміти врегульований адміністративно-правовими нормами порядок діяльності органів публічної адміністрації з розгляду заяви фізичної або юридичної особи щодо виконання рішення уповноваженого органу, спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.*

Розглянувши поняття та ознаки процедури надання публічних послуг, перейдемо до висвітлення змісту стадій процедури надання публічних послуг.

У теорії держави і права під логічною стадією юридичного процесу розуміють стадію логічної послідовності як відносно замкнуту, самостійну систему операцій мислення, які відбуваються в часі і спрямовані на правове вирішення ситуації [119, с. 125; 429, с. 42].

Керуючись таким загальнотеоретичним визначенням, логічні стадії реєстраційної діяльності будемо розуміти як відносно замкнуті, самостійні системи операцій мислення працівників реєстраційних органів, що відбуваються в часі і спрямовані на вирішення реєстраційної справи. Такі стадії завжди мають місце в реєстраційній діяльності, а тому їх вивченню слід приділити більше уваги, оскільки ігнорування лише однієї з них може призвести до помилок під час вирішення реєстраційної справи. І починати таку роботу необхідно з класифікації стадій реєстраційної діяльності.

Так, С. С. Алексєєв запропонував усі правозастосовні операції поділити на три основні стадії:

1) встановлення фактичних обставин справи, до яких належать операції, пов'язані з аналізом фактичних даних, шляхом доказування їх повноти;

2) вибір і аналіз норми, де операції пов'язані з аналізом юридичних норм, встановленням їх юридичної сили тощо;

3) вирішення справи, що виражається в акті застосування права [18, с. 330].

Цікавим є поділ стадій процедури у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, запропонований М. О. Колесниковим. Так, стадіями процедури з надання публічних послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно визначено: 1) прийняття і перевірка документів, що подаються для державної реєстрації прав та їх обтяжень, реєстрація заяви; 2) встановлення факту відсутності підстав для відмови в державній реєстрації прав та їх обтяжень, зупинення розгляду заяви про державну реєстрацію прав та/або їх обтяжень; 3) прийняття рішення про реєстрацію речових прав, зупинення або про відмову в реєстрації прав; 4) внесення відповідних відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно; 5) надання інформації; 6) оскарження дій чи бездіяльності посадових осіб, що здійснюють таку реєстрацію, тобто факультативна стадія провадження з надання публічних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень [135, с. 11].

О. М. Буханевич виділяє три стадії процедури надання адміністративної послуги як виду публічної: 1) реєстрацію (оформлення) звернення суб'єкта звернення; 2) опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги; 3) видачу результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію [36, с. 159]. Кожна стадія поділяється на відповідні етапи, які включають конкретні дії суб'єкта надання адміністративних послуг та/або ЦНАП. Також автор зазначає, що поняття «технологічна картка адміністративної послуги» та «процедура надання адміністративної послуги», а також процедура розроблення та затвердження технологічної картки, стадії процедури надання адміністративної послуги повинні бути чітко визначені в Законі України «Про адміністративні послуги» [36, с. 159].

Як вже раніше нами зазначалося, до стадій, які характерні для процедури надання публічних послуг, необхідно віднести:

- 1) звернення особи та прийняття заяви до розгляду;
- 2) розгляд справи;
- 3) вирішення справи;
- 4) оскарження прийнятого рішення як факультативну стадію;
- 5) виконання рішення [188].

На стадії *звернення за послугою (подання заяви споживачем послуги) і прийняття заяви до розгляду* суб'єкт такого звернення найперше визначається зі способом отримання послуги. Цю послугу може бути надано безпосередньо суб'єктом публічної адміністрації з надання послуги. Зовнішній вияв бажання отримати послугу – заява, що зазвичай подається в письмовій, усній або електронній формі.

Звернення про надання публічних послуг оформлюється здебільшого заявою в письмовій формі та подається особисто суб'єктом звернення (або його законним представником). Зазначене передбачається стандартами надання публічних послуг аналізованої категорії [399].

Зазвичай фізична особа має право на отримання публічної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання. Законами, що регулюють надання публічних послуг, здебільшого визначається надання таких послуг за місцем реєстрації (наприклад, видача довідки про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб [297], видача посвідчення постраждалого внаслідок Чорнобильської катастрофи [318] тощо).

*Для отримання перепустки переміщення фізичних осіб в зоні АТО суб'єкт звернення зобов'язаний подати такі документи (стадія звернення особи та прийняття заяви до розгляду):* заяву, у якій обов'язково вказується маршрут переміщення (населені пункти), термін знаходження в районі проведення АТО (контрольованій чи неконтрольованій території); паспортний документ (після пред'явлення повертається); документ, що підтверджує перебування на території України на законних підставах (для

іноземців та осіб без громадянства); копію сторінки паспортного документа або документа, що посвідчує особу без громадянства, з особистими даними особи, з перекладом українською мовою, засвідченим в установленому порядку (для іноземців та осіб без громадянства); документ, що підтверджує мету в'їзду на неконтрольовану територію: копії документів, що підтверджують проживання особи, яка намагається в'їхати на неконтрольовану (контрольовану) територію проведення антитерористичної операції, або її близьких осіб родичів чи членів сім'ї на території проведення АТО; документ, що підтверджує місце поховання близьких осіб на неконтрольованій (контрольованій) території; телеграми, завірені закладами охорони здоров'я, про смерть або хворобу близьких осіб на неконтрольованій (контрольованій) території; документи, що підтверджують право власності на об'єкти нерухомості, які знаходяться на неконтрольованій (контрольованій) території інші документи, що можуть підтвердити мету в'їзду на неконтрольовану (контрольовану) територію; для іноземців та осіб без громадянства – документ, що підтверджує наявність достатнього фінансового забезпечення на період запланованого перебування на території України або відповідні гарантії приймаючої сторони.

*Для отримання перепустки на транспортні засоби, оформлені на фізичних осіб, останні зобов'язані подати такі документи (стадія звернення особи і прийняття заяви до розгляду):* заяву, у якій обов'язково вказується маршрут переміщення (населені пункти), термін знаходження в районі проведення АТО (контрольованій чи неконтрольованій території), марка та державний номерний знак автотранспортного засобу; копію техпаспорту на автотранспорт; копію страховки; копію доручення (за наявності).

*Для отримання перепустки на працівників юридичної особи (підприємство, установа, організація) керівництво юридичної особи зобов'язане подати такі документи (стадія звернення особи і прийняття заяви до розгляду):* лист-звернення від керівництва юридичної особи, у якому обов'язково вказується мета оформлення перепусток працівникам юридичної

особи, маршрут переміщення (населені пункти), термін знаходження в районі проведення АТО (контрольованій чи неконтрольованій території); копія свідоцтва про державну реєстрацію юридичної особи; копія довідки про перереєстрацію платника податків на контрольованій території; копії документів, що підтверджують мету в'їзду, проходу на неконтрольовані території та виїзду, виходу з них працівникам юридичної особи; список працівників юридичної особи, яким оформляються перепустки (в паперовому та електронному вигляді), з обов'язковим зазначенням: П.І.Б., дати народження, місця фактичного проживання, місця реєстрації, ідентифікаційного коду, посади, номеру мобільного телефону, наявності або відсутності довідки про переселення; на кожного працівника додається: копія сторінок паспортного документа або документа, що посвідчує особу без громадянства, з особистими даними особи, з перекладом українською мовою, засвідченим в установленому порядку (для іноземців та осіб без громадянства); копія ідентифікаційного коду; копія довідки про переселення (у разі її наявності).

*Для отримання перепустки на транспортні засоби, оформлені на юридичних осіб, керівництво юридичної особи зобов'язане подати такі документи (стадія звернення особи і прийняття заяви до розгляду):* список транспортних засобів із зазначенням марки та державного номерного знаку; копію техпаспорту на автотранспорт; копію документу про технічний стан автотранспорту [116].

*Державна реєстрація фізичної особи-підприємця.* Нормативно-правовий акт, що регулює надання публічної послуги, – Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» [294].

Замовники публічної послуги – фізичні особи. Результат надання публічної послуги – виписку з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.

Найменування органу (та відділу), що надає публічну послугу, – відділ державної реєстрації виконавчого комітету міської ради. Плата за надання

публічної послуги – два неоподатковуваних мінімуми доходів громадян (34 грн).

Перелік документів, необхідних для отримання публічної послуги:

- 1) заповнена друкованими літерами реєстраційна картка форми № 10;
- 2) паспорт; 3) ксерокопія довідки про присвоєння реєстраційного номеру облікової картки платника податків; 4) квитанція про оплату 34 грн.

*Державна реєстрація змін до відомостей про фізичну особу-підприємця*, які містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. Нормативно-правовий акт, що регулює надання адміністративної послуги, – Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» [294].

Замовники публічної послуги – фізичні особи – підприємці. Результат надання публічної послуги – виписка з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (виняток – заміна КВЕД) [17]. Найменування органу (та відділу), що надає публічну послугу, – відділ державної реєстрації виконавчого комітету міської ради. Перелік документів, необхідних для отримання публічної послуги: 1) заповнена друкованими літерами реєстраційна картка форми № 11; 2) паспорт; 3) квитанція про оплату.

*Державна реєстрація припинення фізичної особи-підприємця*. Нормативно-правовий акт, що регулює надання публічної послуги, – Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців». Замовники публічної послуги – фізичні особи – підприємці. Результат надання публічної послуги – опис.

Найменування органу (та відділу), що надає публічну послугу, – відділ державної реєстрації виконавчого комітету міської ради. Публічна послуга є безоплатною.

Перелік документів, необхідних для отримання публічної послуги:

- 1) заява про припинення підприємницької діяльності фізичною особою-підприємцем; 2) паспорт.

Після сплину строку, зазначеного у вказаній заяві (від двох до трьох місяців), додатково подаються такі документи: 1) заповнена друкованими літерами реєстраційна картка форми № 12; 2) довідка Державної податкової інспекції про відсутність заборгованості по податках, зборах (обов'язкових платежах); 3) довідка з Пенсійного фонду України про відсутність заборгованості по податках, зборах (обов'язкових платежах); 4) паспорт [130].

*Державна реєстрація юридичної особи.* Нормативно-правовий акт, що регулює надання публічної послуги, – Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців». Замовники публічної послуги – юридичні особи, фізичні особи – засновники. Результат надання адміністративної послуги – виписка з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, зареєстровані установчі документи юридичної особи.

Найменування органу (та відділу), що надає адміністративну послугу, – відділ державної реєстрації виконавчого комітету міської ради. Плата за надання адміністративної послуги – десять неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (170 грн).

Перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги: 1) заповнена друкованими літерами реєстраційна картка форми № 1; 2) паспорт уповноваженої особи; 3) оригінал, копія, нотаріальна копія протоколу (рішення) засновників; 4) статут – два примірники з підписами засновників на статуті; 5) квитанція про оплату 170 грн; 6) довіреність від засновників на подання документів на державну реєстрацію (нотаріально посвідчена – якщо засновником є фізична особа, довіреність за підписом директора – якщо засновником є юридична особа); 7) якщо засновником юридичної особи є юридична особа, додатково подається інформація з документами, що підтверджують структуру власності засновників – юридичних осіб, яка дає змогу встановити фізичних осіб – власників істотної участі цих юридичних осіб [166].



*Державна реєстрація змін до установчих документів юридичної особи.*

Нормативно-правовий акт, що регулює надання публічної послуги, – Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» [294]. Замовники публічної послуги – юридичні особи. Результат надання публічної послуги – виписка з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та/або зареєстровані зміни до установчих документів юридичної особи.

Найменування органу (та відділу), що надає публічну послугу, – відділ державної реєстрації виконавчого комітету міської ради. Плата за надання адміністративної послуги – 30% реєстраційного збору за державну реєстрацію; у разі зміни місцезнаходження, необхідності здійснення публікації – додаткова плата.

Перелік документів, необхідних для отримання публічної послуги:

- 1) рішення про внесення змін (протокол зборів учасників, рішення засновника тощо) до статуту; 2) документ, що підтверджує правомочність прийняття рішення засновників про внесення змін до статуту; 3) статут у новій редакції або зміни і доповнення до статуту – два примірники (з підписами засновників); 4) квитанція про оплату; 5) оригінали всіх попередніх статутів і внесених до них змін; 6) якщо змінюється склад учасників, додатково подається примірник оригіналу (ксерокопія, нотаріально засвідчена копія) одного з таких документів: рішення про вихід юридичної особи зі складу засновників (учасників); заява фізичної особи про вихід зі складу засновників (учасників); заява, договір, інший документ про перехід чи передачу права власності на корпоративні права, частку статутного капіталу юридичної особи; рішення уповноваженого органу юридичної особи про примусове виключення засновника (учасника) зі складу засновників (учасників) юридичної особи, якщо це передбачено законом або установчими документами юридичної особи; 7) заповнена друкованими літерами реєстраційна картка форми № 3; 8) довіреність від керівника юридичної особи та наявність посвідчувального надпису на картці (у разі

якщо документи подає уповноважена особа); 9) паспорт керівника або уповноваженої особи [172].

*Державна реєстрація припинення юридичної особи.* Нормативно-правовий акт, що регулює надання публічної послуги, – Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців». Замовники публічної послуги – юридичні особи.

Результат надання адміністративної послуги – опис. Найменування органу (та відділу), що надає публічну послугу, – відділ державної реєстрації виконавчого комітету міської ради. Публічна послуга є безоплатною [294].

Отже, перелік документів, необхідних для отримання публічної послуги: 1) примірник оригіналу (копія, нотаріально засвідчена копія) рішення засновників (учасників) або уповноваженого ними органу щодо припинення юридичної особи. У випадках, встановлених законом, крім документів, що передбачені ч. 1 цієї статті, додатково подається документ, який підтверджує одержання згоди відповідних органів державної влади на припинення юридичної особи. У разі припинення юридичної особи злиттям або приєднанням рішення щодо припинення юридичної особи підписується уповноваженими особами юридичної особи або юридичних осіб, що припиняються, та юридичної особи – правонаступника; 2) якщо такі документи подаються представником юридичної особи, державному реєстратору додатково пред'являється паспорт та подається документ (нотаріально посвідчена копія документа), що посвідчує повноваження представника.

Після сплину строку, що зазначається у рішенні юридичної особи (від 2 до 6 місяців), додатково подаються такі документи: для проведення державної реєстрації припинення юридичної особи в результаті її ліквідації голова ліквідаційної комісії або уповноважена ним особа після закінчення процедури ліквідації, яка передбачена законом, але не раніше двох місяців з дати публікації повідомлення у спеціалізованому друкованому засобі масової інформації, повинен подати (надіслати рекомендованим листом з описом

вкладення) державному реєстратору такі документи: 1) заповнену реєстраційну картку на проведення державної реєстрації припинення юридичної особи у зв'язку з ліквідацією; 2) довідку відповідного органу державної податкової служби про відсутність заборгованості по податках, зборах (обов'язкових платежах); 3) довідку відповідного органу Пенсійного фонду України про відсутність заборгованості; 4) довідку (акт) архівної установи про прийняття документів, які відповідно до закону підлягають довгостроковому зберіганню [186; 245].

Згідно з Постановою КМУ «Деякі питання виготовлення і видачі посвідчень батьків та дитини з багатодітної сім'ї» від 02.03.2010 [83] та Наказом Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту «Про затвердження інструкції про порядок видачі посвідчень батьків та дитини з багатодітної сім'ї» від 29.06.2010 [306] перелік документів для отримання такої послуги, як видача посвідчення батьків та дитини з багатодітної сім'ї, є таким: заява батька або матері про видачу посвідчень (в довільній формі); копія свідоцтв про народження дітей; копія свідоцтва про шлюб (крім батька або матері, які виховують дітей самотійно); копія сторінок паспорта батька та матері з даними про прізвище, ім'я, по батькові, дату його видачі і місце реєстрації; довідка про реєстрацію місця проживання/перебування особи; фотокартки батьків та дітей (віком від 6 років) розміром 30×40 мм по одній для кожного одержувача; довідка із загальноосвітнього, професійно-технічного, вищого навчального закладу (для осіб від 18 до 23 років у разі, коли вони навчаються за денною формою навчання); довідка про те, що за місцем реєстрації батька або матері посвідчення не видавалося (у разі реєстрації батьків за різними адресами).

Порядок реєстрації прав на земельну ділянку включає перш за все вибір суб'єкта державної реєстрації. Наприклад, споживачеві необхідно підготувати такі документи для реєстрації прав на земельну ділянку: витяг із Державного земельного кадастру [55]; копію та оригінал паспорту заявника; копію та оригінал ідентифікаційного номеру; підтвердження оплати

адміністративного збору (0,1 розмір мінімальної заробітної плати, станом на 2016 р. – це 140 грн); документ – підстава виникнення права на ділянку (договір купівлі-продажу чи дарування, рішення суду, свідоцтво про право на спадщину тощо); довіреність, оригінал та копію паспорту, ідентифікаційного номеру представника (якщо документи подаються через представника) [367].

На офіційному сайті Мінприроди України (<http://www.menr.gov.ua/>) зазначено перелік документів для видачі дозволу на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу [51].

У заявці для отримання дозволу на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу мають бути зазначені: повна юридична назва та адреса користувача, від якого надходить заявка; прізвище, ім'я та по батькові особи (осіб), яка безпосередньо здійснюватиме використання (крім випадків використання окремих видів безхребетних тварин та регулювання чисельності тварин, що здійснюються шляхом залучення значної кількості виконавців); прізвище, ім'я та по батькові особи (осіб), відповідальної за використання, в разі використання окремих видів безхребетних тварин та регулювання чисельності тварин, що здійснюються шляхом залучення значної кількості виконавців; конкретні види (групи видів) диких тварин та інших об'єктів тваринного світу, а також намічені обсяги їх використання; мета використання, обґрунтування потреби у його здійсненні; місце і строки використання [51].

У разі використання тварин з метою їх утримання і розведення у неволі чи напіввільних умовах або переселення у нові місця перебування у зазначеній заявці повинна бути наведена інформація про умови утримання тварин, конкретні місця, в які планується здійснювати їх переселення, та засоби транспортування [51].

*Отже, виходячи з вищенаведеного, під час першої стадії процедури надання публічної послуги суб'єкти звернення стикаються з такими проблемами: кількість документів необхідних для отримання певного виду публічної послуги є необґрунтованою та суперечить нормативно-правовим*

*актам, що призводить до різного тлумачення відповідними суб'єктами публічної адміністрації, наприклад, п. 8 ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» [281] – раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг тощо; відсутність інформаційного забезпечення щодо вичерпного переліку публічних послуг та суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють надання цих послуг; відсутність нормативно-правової основи на рівні законів України щодо визначення чіткого переліку публічних послуг; неможливість подати документи в електронній формі щодо отримання публічних послуг тощо.*

Друга стадія (розгляд справи) включає такі процедурні дії з боку суб'єкта надання публічної послуги: визначення обсягу інформації й переліку документів, необхідних для надання послуги, а також наданих суб'єктом звернення; визначення обсягу інформації й переліку документів, яких не вистачає для надання послуги та які перебувають у володінні суб'єкта надання публічних послуг або у володінні суб'єктів публічної адміністрації; отримання відповідних документів чи інформації без участі суб'єкта звернення на підставі поданих відомостей у заяві, у тому числі шляхом доступу до інформаційних систем або баз даних інших суб'єктів надання публічних послуг, підприємств, установ чи організацій, що належать до сфери їх управління, або через систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, а також запитів до підприємств, установ чи організацій, що належать до сфери управління суб'єкта надання публічної послуги, які володіють документами або інформацією, необхідними для надання такої послуги.

Наприклад, суб'єкт публічної адміністрації у процесі надання такого виду публічної послуги, як видача посвідчення батьків та дитини з багатодітної сім'ї, здійснює розгляд справи, а саме: перевіряє обсяг необхідної інформації та документів на її підтвердження, наявних у матеріалах справи; вчиняє дії щодо отримання документів, яких не вистачає,

шляхом доступу до інформаційних систем або баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління, або через систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, а також запитів до підприємств, установ або організацій, що належать до сфери управління суб'єкта надання адміністративної послуги, які володіють документами або інформацією, необхідними для надання такої послуги. Якщо вчинені дії зі збору інформації та документів на їх підтвердження без участі суб'єкта звернення за послугою є недостатніми, можна отримати такі документи за його участі шляхом листування, засобами телефонного або електронного зв'язку.

Строк видачі дозволу на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу становить три тижні з часу одержання від користувачів заявки, якщо використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу не потребує затвердження лімітів і внесення до бюджету плати. В інших випадках, а також у разі потреби одержання експертних висновків дозволу видаються протягом двох тижнів з часу встановлення ліміту та одержання від користувача документа, що засвідчує внесення плати та позитивного експертного висновку [51].

Цікавим і обґрунтованим є приклад, наведений К. С. Кучмою в його дослідженні: у разі продажу спеціальних дозволів на користування надрами за результатом проведення аукціону можна встановити, що загальний строк становитиме 193 днів, що явно суперечить закону України «Про адміністративні послуги» [281], а саме: по-перше, в частині 2 статті 10 «Строки надання адміністративних послуг» зазначено, що у разі якщо законом не визначено граничний строк надання адміністративної послуги, цей строк не може перевищувати 30 календарних днів з дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги; по-друге, недотримання принципів надання адміністративних

послуг (стаття 4 Закону України «Про адміністративні послуги») – оперативності та своєчасності; відкритості та прозорості тощо [170, с. 110].

А. В. Міськевич у дослідженні «Адміністративні послуги в сфері соціального захисту населення» зазначає, що попри безоплатний характер адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення, наприклад у разі отримання послуги у вигляді видачі посвідчення батьків та дитини з багатодітної сім'ї, «пропонуються» так звані супутні послуги та, відповідно, додаткові витрати.

Так, для отримання такої послуги суб'єкт звернення – батько сім'ї, яка виховує трьох дітей, має звільнитись від роботи мінімум на три дні (на практиці витрачений час збільшується, оскільки важко отримати інформацію про прийомні часи або записатися на прийом до житлово-експлуатаційних організацій тощо) та витратить близько 130 грн (враховуючи середні тарифи на відповідні послуги у місті Дніпро), а саме: кошти на проїзд, оскільки прийняття заяви та видача посвідчення передбачають особисту присутність заявника або його представника (якщо користуватись маршрутним таксі – близько 20 грн за умови, що діти знаходяться з матір'ю та їх не потрібно брати із собою); 10 фотокопій документів – близько 7,50 грн; 5 фотокарток – приблизно 100 грн [216, с. 108].

Наведемо ще один приклад строків надання публічних послуг. Поділ строків залежно від особи-заявника Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» не встановлюється, що свідчить про дотримання принципу рівності надання адміністративних послуг, проголошеного Законом України «Про адміністративні послуги». Втім, до 1 січня 2013 року існувала градація строків залежно від особи заявника. Так, для юридичних осіб порівняно з фізичними особами встановлювався граничний строк державної реєстрації права власності на нерухоме майно до 60 календарних днів з дня реєстрації заяви без урахування терміну проведення інвентаризаційних робіт [305, п. 3.4].

Норми Тимчасового положення про порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно, які встановлювали строки для здійснення реєстрацій речового права, були явно дискримінаційними стосовно юридичної особи, оскільки ставили її речове право в нерівне становище з речовим правом фізичної особи, для якої було встановлено 30-денний реєстраційний строк [224].

*Отже, на стадії розгляду під час надання публічної послуги існують певні проблеми: неможливість отримання інформації про хід розгляду (етапу, дії) публічної послуги в електронній формі; недотримання розумних строків розгляду справи щодо надання публічної послуги, що полягає в перевищенні 30 діб з моменту надання документів до відповідного суб'єкта публічної адміністрації; не встановлення чіткого розміру оплати для всіх публічних послуг, що потребує розроблення та прийняття закону України «Про адміністративний збір»; у разі надання публічних послуг у безоплатній формі суб'єкти публічної адміністрації вимагають оплатити супутні (додаткові) послуги у вигляді збирання додаткових довідок, укладання договору страхування тощо.*

Третя стадія (винесення рішення по справі) включає сукупність аналітичних, мислительних та інших процедурних дій державних службовців суб'єкта надання публічних послуг щодо встановлення достатності матеріалів адміністративної справи та їх відповідності передбаченим законодавством підставам для прийняття відповідного рішення – надати послугу або відмовити у видачі публічної послуги.

Зовнішнім виявом прийнятого рішення є наказ, розпорядження або інший розпорядчий документ про задоволення заяви суб'єкта звернення або письмово оформлена відмова в наданні публічної послуги.

Кінцевою формою видачі адміністративного акта в наданні публічної послуги є:

1) дозвіл (дозвіл на міжнародні регулярні перевезення пасажирів, дозволи на перевезення радіоактивних матеріалів; надання дозволу на



укладання договору довічного утримання; надання дозволу на купівлю житла дітям; надання дозволу на укладання договору дарування житла дітям; надання дозволу на припинення права на аліменти на дитину у зв'язку з придбанням нею права власності на нерухоме майно; дозвіл на виведення з експлуатації магістральних нафтопроводів, дозвіл на імпорт в Україну, оформлення дозволу для виїзду громадянина України за кордон на постійне проживання; видача дозволу на імміграцію в Україну іноземцям або особам без громадянства тощо);

2) свідоцтво (видача свідоцтва про право власності на житло; видача дубліката свідоцтва про право власності на житло, внесення змін до свідоцтва про право власності на житло тощо);

3) ліцензія (ліцензії на провадження туроператорської діяльності, на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, на провадження господарської діяльності з виготовлення бланків цінних паперів, документів суворої звітності, видача ліцензії на провадження господарської діяльності з виробництва вибухових матеріалів промислового призначення тощо);

4) посвідчення (видача посвідчення мисливця або його дублікату; видача посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон; видача тимчасового посвідчення громадянина України; видача посвідчення біженця тощо);

5) реєстрація (державна реєстрація права власності на нерухоме майно; реєстрація місця проживання; зняття з реєстрації місця проживання) тощо;

6) рішення (видача рішень міської ради щодо земельних ділянок комунальної власності, у разі розірвання договору оренди земельної ділянки або припинення права постійного користування нею; видача рішення міської ради про надання згоди на продаж земельної ділянки комунальної власності та проведення її експертної грошової оцінки) тощо;

7) довідка (видача довідки про участь у приватизації житла державного житлового фонду; надання відомостей з Державного земельного кадастру у формі витягу з Державного земельного кадастру про землі в межах територій адміністративно-територіальних одиниць; надання довідки з державної статистичної звітності про наявність земель та розподіл їх за власниками земель, землекористувачами, угіддями (за даними форми 6-зем).

Як зазначає К. С. Кучма [170, с. 110], залежно від отримання певного адміністративного акта та від суб'єкта публічної адміністрації, який надає зазначені послуги, виділено види процедур надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів в Україні:

а) дозвільні процедури. Наприклад, видача дозволу на використання земель і водойм, розташованих у санітарно-захисній зоні ядерної установки, об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, уранового об'єкта тощо;

б) ліцензійні процедури. Наприклад, такі види адміністративних послуг: видача ліцензії на переробку уранових руд; видача ліцензії на перевезення радіоактивних матеріалів; видача ліцензії на переробку, видача дозволів на перевезення радіоактивних матеріалів та внесення до них змін; видача ліцензії (або копії чи дубліката) на транспортування нафти магістральними трубопроводами або її переоформлення; видача ліцензії (або копії чи дубліката) на транспортування нафтопродуктів магістральними трубопроводами або її переоформлення; зберігання радіоактивних відходів; видача ліцензії на виробництво джерел іонізуючого випромінювання; видача ліцензії (або копії чи дубліката) на транспортування природного, нафтового газу і газу (метану) вугільних родовищ трубопроводами або її переоформлення; видача ліцензії (або копії чи дубліката) на розподіл природного, нафтового газу і газу (метану) вугільних родовищ або її переоформлення; видача ліцензії (або копії чи дубліката) на постачання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ за регульованим тарифом або її переоформлення тощо [171, с. 72].

К. С. Кучмою визначено співвідношення цих проваджень щодо суб'єктів-споживачів послуг, а саме, встановлено, що ліцензії видаються здебільшого на рівні центральних органів виконавчої влади, а дозволи – на рівні органів місцевого самоврядування [170, с. 74].

Наступною особливістю зазначеної стадії є відмова у видачі конкретного виду публічної послуги. Наявний вичерпний перелік підстав для відмови в наданні публічної послуги щодо видачі посвідчення батьків та дитини з багатодітної сім'ї: неподання документів, необхідних для надання послуги; виявлення недостовірних відомостей у поданих документах; підписання заяви та документів особою, яка не має на це повноважень; відсутність підстав для видачі посвідчення [306].

Зокрема, підставами для відмови в отриманні публічної послуги щодо видачі спеціального дозволу на користування надрами за результатами продажу на аукціоні є: невідповідність документів; виявлення в документах, поданих претендентом, недостовірних відомостей, застосування до претендента ліквідаційної процедури або винесення судовими органами постанови про визнання його банкрутом; наявність у претендента податкового боргу та активів у податковій заставі; невиконання претендентом вимог підзаконних нормативно-правових актів та регламенту попередніх аукціонів; невиконання програм робіт на ділянках надр, на користування якими претенденту вже надано дозвіл, або виявлення порушень правил користування надрами на таких ділянках, що зафіксовані в актах перевірок, приписах або розпорядженнях відповідних органів і не усунуті в установлені строки [223]. Претендентам, заявки яких відхилено, організатор аукціону повертає протягом 10 робочих днів після прийняття відповідного рішення сплачену ними суму гарантійного внеску. Вартість пакета аукціонної документації не повертається [223].

Перелік підстав для відмови у наданні послуги щодо видачі санітарного паспорту на право одержання, зберігання і застосування пестицидів і мінеральних добрив: подання суб'єктом звернення неповного пакету

документів, необхідних для одержання санітарного паспорту, згідно із встановленим вичерпним переліком; виявлення в документах, поданих суб'єктом звернення, недостовірних відомостей; негативний висновок спеціаліста, який здійснював обстеження, за результатами проведеного обстеження об'єкту; інші підстави, які передбачені чинним законодавством [52].

Перелік підстав для відмови у наданні послуги щодо видачі ліцензії на здійснення суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності експорту товарів:

- 1) невідповідність поданих документів законодавству України;
- 2) застосування до суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності або його іноземного контрагента спеціальної санкції у вигляді тимчасового зупинення зовнішньоекономічної діяльності згідно зі статтею 37 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [332];
- 3) дії суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності, що призводять до порушення взятих Україною міжнародних зобов'язань;
- 4) якщо суб'єкт зовнішньоекономічної діяльності здійснює свою діяльність на умовах, які можуть спричинити ухвалення компетентними органами країни-імпортера антидемпінгових та інших захисних заходів до експорту продукції походженням з України;
- 5) порушення суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності України або його іноземним контрагентом законодавства України у сфері зовнішньоекономічної діяльності [197].

*Отже, сутність стадії винесення рішення по справі щодо надання публічної послуги полягає у видачі адміністративного акта у вигляді дозволу; свідоцтва; ліцензії; посвідчення; реєстрації; рішення; довідки. Як правило, ліцензії видаються здебільшого на рівні центральних органів виконавчої влади, а дозволи – на рівні органів місцевого самоврядування. Підставами для відмови у видачі публічної послуги повинні бути чітко зазначені в нормативно-правових актах.*

Четверта стадія (*оскарження результатів надання публічних послуг*) є не обов'язковою, факультативною, однак виступає важливою гарантією забезпечення суб'єктів звернення від непрофесійності, зацікавленості чи інших негативних дій (бездіяльності) і факторів під час здійснення владних повноважень щодо вирішення адміністративної справи.

Запропоновано під оскарженням рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг розуміти вид гарантії забезпечення законності публічних послуг в Україні, яка має нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, що забезпечують законний і об'єктивний розгляд справ у адміністративному та/або судовому порядку щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб із приводу розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, постанова або ухвала на отримання дозволу, ліцензія, реєстрація, посвідчення, сертифікат тощо) (Додаток Д).

Зазначимо, що детальніше оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг як одного із виду гарантій забезпечення законності у наданні публічних послуг в Україні розглянуто в підрозділі 3.4 нашого дисертаційного дослідження.

Останню стадію (*виконання рішення, прийнятого за результатами розгляду звернення*) відокремлено від стадії вирішення адміністративної справи не випадково. Ці стадії різняться як часовою, так і змістовою детермінантою: між прийнятим рішенням (наприклад, про реєстрацію юридичної особи) та його виконанням (наприклад, видачею ліцензії на містобудівельну діяльність) минає певний проміжок часу (іноді місяць і більше). Натомість зміст визначається вже не розумово-аналітичною діяльністю (як на стадії прийняття управлінського рішення), а організаційною — створенням умов для зовнішнього вираження вже прийнятого рішення.

Виконання рішень – одна з важливих стадій процедури реалізації прав і обов'язків громадян, в ході якої дістає логічного завершення вся діяльність, пов'язана з наданням публічних послуг.

Суб'єкти публічної адміністрації мають здійснити цілий комплекс дій, створити оптимальні умови для своєчасного та точного виконання рішень (наприклад, зареєструвати право власності на земельну ділянку, видати спеціальний дозвіл на геологічне вивчення з подальшою промисловою розробкою родовища тощо). Від їхніх дій залежить фактичне втілення в життя прав громадянина і виконання ним обов'язків.

Так, рішення щодо взяття на облік безхазяйного нерухомого майна видається згідно з поданою заявкою особисто заявнику або представнику за довіреністю; анулювання ліцензії на провадження освітньої діяльності у сфері дошкільної, загальної середньої освіти; видача виписки з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань у паперовій формі для проставлення апостиля; видача дубліката дозволу на розміщення зовнішньої реклами поза межами населених пунктів Дніпропетровської області [327] видається згідно з поданою заявкою особисто заявнику або представнику за довіреністю.

Адміністратор ЦНАП видає результат надання публічної послуги щодо видачі санітарного паспорту на право одержання, зберігання і застосування пестицидів і мінеральних добрив суб'єкту звернення або уповноваженій ним особі особисто під підпис за наявності документа, що посвідчує особу, або надсилає поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) листа з повідомленням про можливість отримання результату надання публічної послуги на адресу суб'єкта звернення, або у випадках, передбачених чинним законодавством, за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку (у разі звернення через ЦНАП або в режимі онлайн-сервісу) [52].

Працівник Управління державного нагляду за дотриманням санітарного законодавства Головного управління Держпродспоживслужби в

Дніпропетровській області видає результат надання публічної послуги суб'єкту звернення або уповноваженій ним особі особисто під підпис за наявності документа, що посвідчує особу, або надсилає поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) листа з повідомленням про можливість отримання результату надання публічної послуги на адресу суб'єкта звернення, або у випадках, передбачених чинним законодавством, за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку (у разі звернення суб'єкту господарювання до Головного управління) [52].

Наприклад, відмова у видачі дозволу на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу надсилається заявникові поштою [51].

Законодавцем повинні бути чітко регламентовані загальні вимоги до процедури надання публічних послуг. Заявникові має гарантуватись отримання результату щодо публічних послуг у найкоротший розумно обґрунтований термін.

Обмеження строків буде не лише дисциплінувати уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, а й стимулюватиме їх до перегляду і спрощення процедур надання публічних послуг, наприклад, шляхом спрощення чи скасування внутрішніх процедур (погодження, візування, узгодження) тощо. Сьогодні багато процедур щодо публічних послуг або взагалі не обмежені термінами, що є неприпустимим, або встановлені терміни є абсолютно необґрунтованими.

І. В. Дроздова пропонує, щоб дисциплінувати уповноважені органи, запровадити правило, за яким у разі перевищення термінів надання адміністративних послуг заявникові повертається сума коштів на оплату послуги пропорційно до часу прострочення, з подальшим стягненням цієї суми на користь держави з винних службових осіб [90].

Тобто за порушення встановленого порядку надання публічних послуг винні особи (працівники суб'єктів органів виконавчої влади та місцевого

самоврядування) мають нести дисциплінарну або адміністративну відповідальність.

*Отже, стадія виконання рішення в структурі процедури надання публічних послуг може реалізовуватися за поданою заявкою суб'єкта звернення, а рішення надаватися особисто заявникові або представнику за довіреністю та/або поштою. Проте перспективним способом реалізації стадії виконання рішення щодо отримання певної публічної послуги є використання сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій (мережі Інтернет, мобільних додатків тощо).*

*Розкривши стадії процедури надання публічних послуг перейдемо до висвітлення критеріїв оцінювання якості, адже дотримання стадій процедури надання публічних послуг неможливо без дотримання критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг.*

В умовах адміністративної реформи має змінюватися ставлення держави в особі органів влади та їх службовців до громадянина, тобто бути аналогічним ставленню до споживача/клієнта у приватному секторі. При цьому йдеться зовсім не про плату, хоча де-факто вона сьогодні стягується за більшість публічних послуг (нерідко необґрунтовано або у завищеному розмірі), а насамперед про якість надання публічних послуг.

Пересічні громадяни добре знайомі з чергами, відсутністю необхідної інформації, обмеженістю та незручністю «прийомних годин», формалізмом та не завжди доброзичливим ставленням з боку чиновників. Окрім перерахованих, багато інших недоліків надання публічних послуг найкраще ілюструють сучасний стан цієї сфери суспільних відносин. Але громадяни не повинні сприймати такий стан справ як норму. Як свідчить досвід західних демократичних країн, відносини між органами влади та громадянами можуть мати зовсім інший характер – рівноправний, партнерський [413, с. 4].

Щоб досягти цього стану, потрібно мати багато передумов, зокрема демократичний політичний режим, належне правове регулювання адміністративної процедури тощо. Разом із тим важливими для підвищення



якості надання публічних послуг є низка інструментів «технологічного» характеру. До них, серед іншого, належить наявність критеріїв для оцінювання якості надання публічних послуг, щоб за результатами оцінки мати чітке бачення напрямів діяльності влади для підвищення цієї якості.

Складовою частиною мети дослідження є визначення якісної публічної послуги та надання рекомендацій, яким чином досягти цієї якості. Можна також іти від супротивного – спираючись на характеристики неякісної послуги, визначити, чого бракує в організації її надання, та зосередити діяльність органу на подоланні цих недоліків.

Під оцінкою якості надання публічних послуг розуміють перевірку діяльності адміністративного органу щодо надання публічних послуг, в тому числі самого результату такої діяльності, на відповідність офіційно встановленим вимогам та/або очікуванням споживачів [413, с. 11].

Підставою для оцінки якості надання публічних послуг є відповідний критерій. За загальним правилом, такий критерій має бути придатним для вироблення на його основі стандартів надання публічних послуг. Враховуючи досвід приватного сектору щодо обслуговування населення, ми, звичайно, можемо погодитись із відокремленням «вищих стандартів» (найкращої якості), «мінімальних стандартів» (гірше не повинно бути), «спеціальних стандартів» (для окремого виду послуг) та «загальних стандартів» (для всіх адміністративних послуг) [451, с. 614].

Оцінка якості надання публічних послуг визначається на підставі аналізу критеріїв, за якими вона може здійснюватися. Термін «критерій» у словниках визначається як «підстава для оцінки, визначення або класифікації чогось; мірило, мірка» [448, с. 415].

Таким чином, за ступенем якості, який визначає рівень стандарту надання публічних послуг, мінімальні вимоги є мінімальною межею якості. Недотримання мінімального стандарту повинно бути підставою для негативного оцінювання якості надання публічних послуги та передбачати певні правові наслідки. Тому, визначаючи рівні стандартів, необхідно у

правовому полі окреслити мінімальний перелік вимог до діяльності адміністративного органу щодо дотримання процедури надання публічних послуг.

Разом із тим закон повинен передбачати певний строк надання публічних послуг. Якщо орган влади позитивно вирішує адміністративну справу про надання послуги у короткий строк, надання послуги повинно вважатись якіснішим.

Для кожної особи, споживача публічних послуг, наявність чітких критеріїв оцінки якості та стандартів – це найкращий спосіб забезпечення її прав та законних інтересів. Тому, щоб оцінка якості була об'єктивною, необхідно мати не тільки чітко сформульовані, а й кількісно визначені вимоги. Зокрема, щоб оцінити своєчасність надання послуги, необхідно спиратися на конкретні строки, встановлені для надання публічних послуг певного виду.

*Таким чином, стандартами якості публічних послуг є конкретні вимоги щодо надання публічної послуги, яким повинна відповідати діяльність адміністративного органу і за допомогою яких можна оцінити, наскільки якісно надається та чи інша публічна послуга.*

Як правові процедурні, так і організаційні критерії (наприклад, доступність послуги/органу, наявність інформації про послугу тощо), на думку Є. В. Курінного, самі повинні відповідати певним вимогам, тобто бути зрозумілими, обґрунтованими (реалістичними), адекватними вимогам часу. Сукупність критеріїв повинна охопити найважливіші аспекти надання публічних послуг та бути достатньою для загальної оцінки якості надання публічних послуг [169, с. 152].

Оцінка якості надання публічних послуг може здійснюватися як з точки зору держави (внутрішня оцінка органу), так і з точки зору споживачів (зовнішня оцінка). І зрозуміло, що чим меншим є відсоток розходжень «за пунктами» оцінки якості надання послуг, тим вищим є рейтинг самої оцінки.

*Визначимо критерії якості надання публічних послуг та розкриємо їх зміст.*

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р, яким схвалено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, підвищенню якості надання адміністративних, в тому числі і публічних послуг, сприятимуть такі критерії оцінки їх якості:

- результативність – задоволення потреби фізичної або юридичної особи в публічній послугі;
- своєчасність – надання адміністративної, в тому числі і публічної, послуги в установлений законом строк;
- доступність – фактична можливість фізичних та юридичних осіб звернутися за публічною послугою (територіальна наближеність адміністративного органу до утримувачів послуг; наявність транспортного сполучення, вказівних знаків, під’їзних шляхів та місць паркування для транспортних засобів фізичних та юридичних осіб; можливість вільного (безперешкодного) доступу до приміщення адміністративного органу; безперешкодне одержання бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за адміністративною послугою, можливість отримання таких бланків з веб-сторінки адміністративного органу);
- зручність – урахування інтересів та потреб утримувачів послуг у процесі організації надання публічних послуг (можливість вибору способу звернення за публічною послугою, у тому числі поштою, електронною поштою тощо; запровадження принципу «єдиного вікна»; установлення адміністративним органом графіка приймання фізичних та юридичних осіб з урахуванням їхніх інтересів; удосконалення порядку оплати публічної послуги (плата приймається безпосередньо в приміщенні адміністративного органу);
- відкритість – безперешкодне одержання необхідної для отримання публічної послуги інформації, яка розміщується на інформаційних стендах в

адміністративних органах, на їх веб-сайтах, друкується в офіційних виданнях та буклетах (наявність інформації стосовно процедури надання певної послуги, переліку документів для її отримання зі зразками заповнення таких документів, розміру та порядку оплати публічної послуги, посадових осіб, відповідальних за надання певних видів публічних послуг; можливість отримання інформації телефоном та електронною поштою, а також кваліфікованої консультативної допомоги);

- повага до особи – ввічливе (шанобливе) ставлення до утримувача публічної послуги (готовність працівників адміністративного органу допомогти в оформленні документів особам, які отримують послуги);

- дотримання принципу рівності усіх громадян;

- професійність як належний рівень кваліфікації працівників.

Саме на основі зазначених критеріїв і повинні встановлюватись стандарти надання публічних послуг.

Теоретики адміністративного права вважають, що стандарти надання публічних послуг принципово важливо виробити на основі (з урахуванням) стандартів аналогічних послуг у приватному секторі, тобто результативності, простоти, своєчасності, зручності, відкритості, рівності, мінімальної вартості та співчутливості до споживачів послуг [7, с. 136].

Відсутність єдиних для всіх органів виконавчої влади стандартів і процедур діяльності, недостатня спрямованість діяльності органів виконавчої влади на задоволення потреб споживачів, зокрема, у сфері надання послуг, низька якість значної кількості послуг, що надаються органами виконавчої влади, та гостра потреба у здійсненні додаткових заходів щодо запобігання проявам корупції серед посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави, зумовило необхідність розроблення та затвердження Постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 № 614 Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади [326].

Програмою передбачається низка заходів щодо впровадження високоякісної системи управління і забезпечення органів виконавчої влади

всіма передбаченими законом правилами, нормами та стандартами надання послуг і виконання робіт. За дорученням Кабінету Міністрів України були розроблені та наказом Держспоживстандарту України і Головдержслужби України від 31.07.2006 № 273/221 затверджені методичні рекомендації щодо запровадження в органах виконавчої влади системи управління якістю (далі – СУЯ) відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001-2001.

Державним науково-дослідним інститутом МВС у 2008 р. розроблено Методичні рекомендації щодо застосування державних стандартів з питань систем управління якістю у МВС [207], якими окреслюється історичний розвиток, сучасні світові системи міжнародних стандартів удосконалення якості, передумови започаткування їх в Україні, сутність та значення запровадження СУЯ для органів публічної адміністрації різних територіальних рівнів, а також передбачено порядок розроблення адміністративних регламентів як щодо виконання органами виконавчої влади державних функцій, так і з надання державних послуг – ці рекомендації мають надзвичайне практичне та методологічне значення.

Таким чином, І. П. Голосніченко, який є основним розробником методичних рекомендацій, створив методично-практичний посібник для вироблення відомчих правових норм із застосуванням відповідних стандартів управлінської діяльності правоохоронних органів, особливо у справі надання державних послуг громадянам та іншим фізичним і юридичним особам [207, с. 4].

Однак державні стандарти у будь-якій сфері не можуть встановлюватись без законодавчого підґрунтя, оскільки їх зміст та призначення і полягає у детальній регламентації положень закону та встановлення чіткого порядку їх реалізації. Сам автор у вступі до Методичних рекомендацій зазначає, що «з метою підвищення якості публічного адміністрування із задоволення потреб громадян та інших суб'єктів правових відносин програмою Уряду передбачається ряд заходів щодо впровадження високоякісної системи управління і забезпечення

органами виконавчої влади всіх передбачених *законом* правил, норм та стандартів надання послуг і виконання робіт» [207, с. 4]. Тобто спочатку повинен бути прийнятий Закон, який встановлює правила, норми та стандарти надання послуг органами влади, і тільки на основі нього розроблятися відомчі стандарти.

*Отже, якість надання публічних послуг повинна базуватися на виробленні критеріїв, які повинні бути затвердженні на рівні законодавчого органу у вигляді стандартів, та у разі порушення яких повинна наставати юридична відповідальність працівників органів публічної адміністрації.*

Загалом, аналізуючи критерії забезпечення якості надання публічних послуг, що пропонуються для стандартизації українськими вченими [14; 86; 162; 413; 453], доцільно поділити їх на дві категорії:

- 1) критерії, які визначають якість об'єктивних умов, якими владні суб'єкти повинні забезпечити споживачів послуг;
- 2) суб'єктивні, які відображають ставлення надавачів послуг до їх споживачів [14; 86; 162; 413; 453],

Розглянемо та проаналізуємо зміст зазначених критеріїв щодо якості процедури з надання публічних послуг за кожним із них.

Треба зазначити, що відповідно до соціологічного дослідження своєрідний рейтинг критеріїв якості процедури з надання публічних послуг, з точки зору респондентів, є таким:

- перше місце цього рейтингу зайняв критерій результативності (задоволення отримувача послуги) – 44%;
- на другому місці – строковість, оперативність та своєчасність послуги (послуга повинна надаватися не пізніше визначеного строку, по можливості якнайшвидше та з урахуванням конкретних потреб особи у певній ситуації) – 32,9%;
- на третьому місці – простота (вимоги до громадян мають бути обґрунтованими і найпростішими) – 30,9%;

- четверте місце отримав критерій доступності (можливість особи звернутися за послугою) – 24%;
- п'яте місце посідає критерій зручності (всі або більшість послуг можна отримати в одному місці) – 23,1%;
- на шостому місці – мінімальної (справедливої) вартості (вартість послуги не повинна перевищувати собівартості фактичних витрат; зручність оплати) – 20,7%;
- сьоме місце займає критерій відкритості (безперешкодне надання необхідної інформації – на стендах, на веб-сайтах, в офіційних виданнях та буклетах; безкоштовне консультування) – 16%;
- останнє, восьме, місце отримав критерій рівності (державний службовець повинен однаково доброзичливо ставитися до всіх споживачів послуг; однакові справи повинні вирішуватись однаково, в однаковий строк, з однаковими вимогами тощо) – 9,6%.

Так, *критерій результативності* зобов'язує органи публічної адміністрації спрямовувати свою діяльність на задоволення потреби споживача послуги. При цьому органи публічної адміністрації мають орієнтуватися на досягнення результату, а не просто формально дотримуватись правил [14; 86].

Таким чином, критерій результативності передбачає відповідь на питання, чи отримав споживач адміністративної послуги результат, на який він очікував (звичайно, якщо ці очікування законні). Однак законна, обґрунтована та своєчасна відмова у наданні послуги також означає якісну роботу органу, хоча послугу і не було надано. Тому підставою для негативної оцінки за критерієм результативності даної послуги є незаконна відмова у наданні послуги. Водночас негативної оцінки заслуговує і надання послуги без законних підстав.

*Критерій простоти (або доступності)* науковці, зокрема І. В. Дроздова, В. Б. Дзюндзюк, В. С. Долечек, визначають зазвичай як складник оцінки зручності надання послуг. Його зміст передбачає, що

послуги повинні бути обґрунтованими і найпростішими. Тому в ході удосконалення правового регулювання надання публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації необхідно максимально спрощувати правила і порядок надання послуг, щоб максимум спілкування між органами публічної адміністрації (погодження, експертизи, повідомлення) здійснювався всередині цих органів, без залучення особи. Як приклади недотримання цих вимог може розглядатись необґрунтовано складна процедура надання послуги, безпідставне вимагання додаткових документів, довідок тощо, перекладання обов'язків адміністрації на приватну особу. Разом із тим критерій доступності трактується як фактична можливість особи звернутися за отриманням необхідної адміністративної послуги. Даний критерій включає в себе декілька показників, які суттєво впливають на оцінку якості. Це, насамперед, можливість отримання споживачами послуг інформації про те, до якого саме органу потрібно звертатися за конкретною адміністративною послугою і як цей орган знайти [86, с. 157; 89, с. 89; 91, с. 154].

Серед найбільш доступних для громадян органів на першому місці – органи місцевого самоврядування – райвиконкоми: про цей факт свідчать як загальні дані (37,6%), так і сумарна кількість відповідей за індикаторами шкали «доступний» і «скоріше доступний» (72,5%). На другому місці із загальним показником у 27,7% та сумарним у 64,1% – міська рада; на третьому – обласна рада – 20,9% (загальний показник) і 41,1% (сумарний показник); на останньому, четвертому, місці – облдержадміністрація – 13,8% (загальний показник) і 22,2% (сумарний показник).

Таким чином, спостерігається тенденція: чим нижче ієрархічний рівень органу влади (у нашому випадку – райвиконком), тим він є більш доступним для громадян. Відповідно, чим вище ієрархічний статус органу влади (у нашому випадку – облдержадміністрація), тим нижче його рівень доступності для пересічних громадян.

Якщо аналізувати ступінь доступності органів влади з огляду на дихотомічну зв'язку «доступний – недоступний», то тут спостерігається така



ж тенденція, як і в загальних даних (відсоток за індикатором шкали «доступний» було розраховано з урахуванням суми даних індикаторів «доступний» та «скоріше доступний»):

Органи місцевого самоврядування:	Доступний	Недоступний
– райвиконком	72,5%	27,5%
– міська рада	64,1%	35,8%
– обласна рада	41,1%	58,9%
– облдержадміністрація	22,2%	77,8%

Для забезпечення доступу до інформації про органи публічної адміністрації необхідне створення інформаційно-довідкових ресурсів (друкованих довідників, телефонних довідників та служб, інтернет-порталів та ін.), де зацікавлені особи можуть одержати необхідну інформацію. Окрім того, у разі безпосереднього звернення споживача до неналежного адміністративного органу, його працівники зобов'язані надати необхідну інформацію, за допомогою якої споживач зможе звернутися до компетентного органу. За власним соціологічним дослідженням, оцінка діяльності органів влади щодо інформування населення про надання публічних послуг є такою: більше половини респондентів (58,2%) говорять, що вони є обізнаними про це лише, але лише у тому контексті, який стосується їх особисто. До цієї цифри додається ще майже чверть опитаних (23,1%), які дуже мало знають про цю галузь, і 5,1% тих, хто нічого не знає про систему надання публічних послуг. Так, сума громадян, які мають у своєму розпорядженні досить поверхневу інформацію (або взагалі її не мають), становить 86,4%.

На оцінку якості послуг за критерієм доступності суттєво впливає показник територіального розташування адміністративного органу, тобто центру надання публічних послуг, що передбачає врахування певних

факторів: місцезнаходження органу, його віддаленість від споживачів, наявність сполучень громадського транспорту тощо.

Суб'єкти публічної адміністрації мають знаходитись у місцях, що є доступними для потенційних споживачів адміністративних послуг, бути максимально наближеними до споживачів з метою мінімізації витрат їхнього часу та коштів. Важливими чинниками, що впливають на якість публічних послуг за цим критерієм, повинні бути наявність вказівних знаків, під'їзних шляхів, місць паркування автотранспорту тощо [91, с. 134].

Ще одним важливим складником критерію доступності послуг науковці визначають сам режим доступу до приміщення адміністративного органу, тобто можливість споживача потрапити до місця надання публічних послуг без необхідності отримання окремого дозволу (перепустки) для входу в приміщення адміністративного органу. Для цього доцільно розмежовувати робочі місця персоналу адміністративного органу та приміщення, що пов'язані з роботою зі споживачами публічних послуг, на які недопустимі обмеження вільного доступу громадян протягом всього часу роботи адміністративного органу, а по можливості – й у позаробочий час, де громадяни можуть ознайомитися з інформацією щодо процедури отримання послуги, її оплати, взяти бланк заяви, щоб заповнити її вдома тощо.

Доступність бланків документів також є показником доступності публічної послуги. Бланки заяв та інші обов'язкові формуляри повинні бути у достатній кількості та розміщуватися у вільному доступі в приміщенні органу. Типові документи, пов'язані з отриманням публічної послуги, також повинні бути розміщені в он-лайн доступі на інтернет-сторінці відповідного адміністративного органу або урядовому веб-порталі.

Таким чином, відсутність бланків, покладення обов'язку пошуку бланку на споживача, реалізація продаж бланків за гроші – все це є підставами для негативної оцінки якості надання публічних послуг за критерієм доступності. Зокрема, в рамках нашого дослідження на запитання «З якого джерела Ви отримали найбільш повну інформацію про порядок

надання публічних послуги?» респонденти відповідали таким чином: майже половина громадян – 44,7% (але це, насамперед, може бути пов'язано з високим рівнем освіти опитаних, адже критерій «освіта» у демографічному блоку не брався до уваги і навряд чи респонденти із середнім і навіть середньо-спеціальним рівнем освіти добре розуміються на знанні чинного законодавства). На другому місці – знову особисті контакти у вигляді бесіди – 34,2%, на третьому – 31,3% – наочна інформація на відповідних стендах у потрібних органах. Також, як виявилось, ресурси мережі Інтернет – веб-сайти та Інтернет-форуми – нечасто використовуються – так вважають відповідно 22,9% і 20,4% опитаних.

Місце роздаткових інформаційних матеріалів у відповідях на це запитання є ще нижчим – 12%. Показник засобів масової інформації становить 19,1%, а такий інформаційний канал, як спілкування з друзями, знайомими є не досить затребуваним – 18,7%, але це виявляється позитивним моментом, оскільки не завжди знайомі мають достовірну інформацію (вона, скоріш, базується на емоційних висловлюваннях і коментарях).

*Змістом критерію терміновості (або своєчасності, строковості, оперативності)* є часове обмеження надання публічної послуги. Послуга повинна надаватися не пізніше визначеного терміну, з урахуванням конкретних потреб особи у певній ситуації.

Своєчасність вимагає, щоб орган в окремих випадках діяв навіть швидше, ніж того вимагає закон, враховуючи особливості окремо взятого випадку. При цьому терміни необхідно періодично переглядати.

Основними показниками оптимального строку мають бути обґрунтовані очікування споживачів та реальні можливості органу дотриматись визначених строків. В окремих категоріях справ слід передбачити можливість прискореного надання послуги (у виняткових випадках, за підвищену плату тощо). Проте адміністративні органи не повинні перетворювати механізм скорочених строків надання послуг на спосіб заробітку.

Сьогодні практика оформлення паспортних документів для виїзду за кордон громадянам України доводить, що прискорення процедури повинно відбуватись на підставі зазначених споживачем обставин. Інакше серед споживачів, що оплатили терміновість виготовлення документа, виникне своя черга, що призведе до затримання термінів виготовлення як термінових, так і документів за звичайним провадженням. Щодо якості, то належною буде якість публічної послуги, якщо послуга надається споживачеві в передбачений законом строк [89, с. 152].

Необхідно ще раз наголосити, що 32,9% респондентів під час соціологічного дослідження зазначили, що саме цей критерій повинен обов'язково дотримуватися.

Тому підставою для негативної оцінки якості послуги за критерієм терміновості є несвоєчасне надання публічної послуги, а саме: прострочення, неврахування законної потреби у прискореному вирішенні обставин конкретної справи, відсутність офіційно встановленого строку надання адміністративної послуги або встановлення необґрунтовано довгого терміну розгляду заяви. Більш того, 34,2% респондентів виступають за скорочення строків надання публічних послуг, ніж ті, що встановлені, зокрема, в Законі України «Про адміністративні послуги» [281].

*Критерій зручності передбачає:*

- отримання публічних послуг та їх оплату в одному місці;
- не більше ніж дворазове звернення до органів публічної адміністрації (коли звертається за послугою і коли отримує позитивний результат);
- можливість особи без непомірних (непропорційних) витрат часу, коштів та інших зусиль відвідати адміністративний орган;
- визначення зручних для споживача годин прийому;
- надання споживачам послуги максимуму способів звернення за послугою та за інформацією (наприклад, особисто, поштою, електронною поштою тощо) щодо неї [91].

Таким чином, варто погодитись з І. В. Дроздовою, яка зазначає, що зручність як критерій оцінки якості надання публічної послуги передбачає визначеність у питанні, наскільки враховано інтереси та потреби споживачів послуг в організації надання публічних послуг у конкретному органі.

На жаль, сьогодні вибору способу звернення до суб'єкта публічної адміністрації за публічною послугою для суб'єктів звернення не існує. Споживач зобов'язаний особисто з'являтися до органів публічної адміністрації, щоб подати документи, а згодом отримати результат. Для запровадження поштового зв'язку між споживачем послуги та її надавачами законодавством повинна гарантуватися можливість звернення за послугою поштою, а також отримання відповіді аналогічним способом. Водночас процес використання вітчизняними органами влади електронної пошти для спілкування з громадянами лише започатковується. Хоча електронна пошта, як найсучасніший спосіб спілкування, значно пришвидшує процес отримання послуги та є найзручнішим з точки зору витрат часу і коштів споживача та держави. Зокрема, під час нашого соціологічного дослідження встановлено, що 44% громадян серед заходів покращення якості надання публічних послуг населенню одним із пріоритетних напрямів виокремили ведення електронного документообігу та введення його в роботу органів влади за принципом «єдиного вікна».

За умов запровадження електронного способу надання публічних послуг органи публічної адміністрації зможуть більше уваги приділити вдосконаленню внутрішньої організації провадження з надання публічної послуги, зокрема, зменшити певну кількість проблем, пов'язаних з особистим прийомом споживачів. У цьому разі значно зменшуються умови для вчинення корупційних діянь, адже відносини між органом і особою є прозорими, а «особистий» контакт особи та працівника адміністративного органу відсутній.

Для повного задоволення критерію зручності адміністративні органи мають надавати можливість споживачам публічних послуг звертатися за

послугами через представника. Взагалі, відмова у наданні послуги через «незручний» для органу спосіб звернення, якщо такий спосіб передбачено законодавством, є підставою для негативної оцінки якості надання публічної послуги за критерієм зручності адміністративної послуги.

Організація особистого прийому, як показник критерії зручності, передбачає врегульованість як часу особистого прийому, так і самої процедури особистого прийому громадян. Зручність прийомних годин визначається наявністю перерв та їх тривалістю, роботою органу у вечірній час, у вихідні дні тощо. Адекватність робочого часу органів публічної адміністрації потребам споживачів як показник зручності передбачає для адміністративних послуг, за якими систематично звертається велика кількість громадян, встановлення максимально тривалого часу доступності до послуг адміністративного органу.

Так, потрібно підтримати законодавця, який відповідно до п. 11 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» визначив, що час прийому суб'єктів звернень у центрі надання адміністративних послуг становить не менше шести днів на тиждень та семи годин на день і є загальним (єдиним) для всіх публічних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг. Прийом суб'єктів звернень здійснюється без перерви на обід. Центр надання адміністративних послуг не менше двох днів на тиждень здійснює прийом суб'єктів звернень до двадцятої години [281]. Непроведення прийому в призначені для цього години, зменшення офіційно встановленого часу прийому громадян є підставою для негативної оцінки якості надання публічної послуги за критерієм зручності. Разом із тим неорганізовані черги, конфлікти між споживачами – це наслідок неякісної роботи органів публічної адміністрації щодо впорядкованості самої організації прийому громадян, наприклад запровадження номерної системи черговості або попереднього запису. При цьому важливо, щоб механізм попереднього запису був захищеним від можливих зловживань з боку працівників адміністративного органу.

В. Б. Дзюндзюк пропонує навіть встановлювати стандарти очікування в черзі, тобто наявність побутових зручностей у приміщенні. Однак основним завданням органів виконавчої влади як надавачів послуг повинно бути подолання проблеми черги взагалі [86, с. 157]. Зокрема, в рамках проведення соціологічного дослідження на запитання: «Наскільки Ви задоволені наступними складовими роботи представників виконавчих органів?» 18,7% отримувачів послуг частково висловили незадоволення облаштуванням місцями для очікування та заповнення документів.

*Критерій відкритості* передбачає відкритість та доступність інформації, необхідної споживачам публічної послуги (наприклад, які документи потрібно подати для отримання послуги, скільки буде тривати розгляд звернення особи, розмір та порядок оплати, хто є відповідальним за надання послуги тощо), а також можливість отримання консультативної допомоги, яку працівники органів публічної адміністрації повинні надавати у формі заповнення заяв, формулярів, роз'яснення порядку та процедури (адміністративний регламент) отримання публічної послуги, допомоги в підборі та оформленні документів тощо [91, с. 167].

Для цього необхідна для отримання послуги інформація, зразки заповнення документів, опис процедури надання послуги тощо має розміщуватись на інформаційних щитах у приміщенні органу, в брошурах та інших довідкових матеріалах про надання публічної послуги [91, с. 167]. При цьому важливо, щоб інформація була повною, актуальною та зрозумілою, з мінімальним використанням спеціальної термінології, а також легкодоступною (через телефонний зв'язок або Інтернет) [91, с. 167]. Окрім того, доступність та зручність надання послуг може оцінюватись і за якістю та оперативністю спілкування надавачів публічних послуг з їх споживачами [91, с. 167]. У рамках нашого соціологічного дослідження встановлено, що сума громадян, які мають у своєму розпорядженні досить поверхневу інформацію (або взагалі її не мають), становить 86,4%.

*Критерій мінімальної (справедливої) вартості та доступність її оплати* передбачає, що вартість послуги, за загальним правилом, не повинна перевищувати вартості фактичних витрат на надання цього виду послуг, тобто відповідати її собівартості. Стандартом також має стати централізоване визначення єдиної для всіх регіонів держави плати за публічну послугу у фіксованому розмірі у формі єдиного платежу, який повинен бути відомим наперед споживачам і, як правило, встановлюватися і реалізовуватись у визначеному розмірі, що було відзначено 20,7% споживачами послуг відповідно.

Окрім того, органи публічної адміністрації мають створювати умови для забезпечення зручності порядку оплати публічних послуг. Плата за надання публічної послуги (державного мита, збору тощо) повинна здійснюватися безпосередньо в приміщенні адміністративного органу, де розміщується відділення (каса) банку.

Підставами для негативної оцінки якості надання публічної послуг за цим критерієм може бути або невизначеність розміру плати за публічну послугу (за винятком випадків, коли дана послуга надається безкоштовно), або непрозорість інформації про розмір та порядок оплати послуг, або необґрунтовано високий розмір плати, або «примушування» до сплати додаткових платежів, або незручність порядку оплати вартості публічної послуги, в тому числі й необхідність відвідати банк, який розташовано далеко від органу, або незручний час роботи відділення чи каси, що розташована у приміщенні органу тощо [91, с. 169].

Відповідно до нашої класифікації, до *суб'єктивних критеріїв* слід віднести *критерій професійності*, який передбачає рівень кваліфікації працівників органів публічної адміністрації, виявлений під час надання публічних послуг, знання та дотримання процедури з надання публічної послуги або так званого адміністративного регламенту, наявність навичок роботи зі споживачами тощо. Професійність працівника знаходить свій прояв в обґрунтованості вимог, що ставляться до споживача, конкретності та



коректності зауважень до поданих документів тощо. Підставами для негативної оцінки якості надання публічної послуги за критерієм професійності є виникнення перешкод у наданні публічної послуги, зумовлених низькою кваліфікацією працівника. Це можуть бути навіть випадки, коли справа вирішується результативно та своєчасно, але не завдяки належній кваліфікації працівника органів публічної адміністрації, а через надмірну активність та поінформованість приватної особи. 28,7% респондентів частково задоволені компетентністю працівників органів публічної адміністрації, які надають публічні послуги.

*Критерій поваги до особи* також відокремлюється як окремий критерій оцінки якості надання публічних послуг. Незалежно від того, яким способом відбувається спілкування приватної особи – споживача публічної послуги – з органами публічної адміністрації, посадові особи не повинні ставитись до громадян як прохачів, які заважають працювати. Варто погодитися з думкою І. В. Дроздової та М. Б. Острах, що працівники адміністративних органів повинні усвідомлювати, що надання послуг – це їх обов’язок, делегований їм державою для реалізації прав, свобод та законних інтересів громадян.

Саме тому визначення стандартів надання послуг на законодавчому рівні дасть можливість притягнути «недобросовісних» надавачів послуг до відповідальності та споживачам послуг захистити свої права. Підставами для негативної оцінки якості надання публічних послуг за критерієм поваги до особи є некоректність працівників адміністративного органу у спілкуванні, небажання допомогти, безпідставне пріоритетне обслуговування окремих громадян тощо [91, с. 170; 178 с. 155]. Зокрема, такими якостями, як привітність і доброзичливість працівників адміністративних органів, частково задоволені тільки 20,9% респондентів.

У свою чергу, *критерій рівності* передбачає однакове (рівне) ставлення адміністративного органу до всіх споживачів адміністративних послуг. Це також означає, що однакові справи повинні вирішуватися однаково, в однаковий строк, з однаковими вимогами при суворій забороні надання

привілеїв чи інших переваг, а також невиправданого встановлення обмежень. При цьому йдеться і про зменшення кількості категорій осіб, що мають встановлені законом пільги в отриманні публічних послуг, а також обґрунтування підстав пільговості. Незважаючи на низький відсоток рейтингової оцінки цього критерію населенням (9,6%), проблема існує.

Сьогодні для науковців та практиків залишається також важливим та актуальним завдання зменшення елементів суб'єктивності при визначенні критеріїв оцінки діяльності органів публічної адміністрації, що можливо при застосуванні сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій під час оцінювання результатів діяльності органів публічної адміністрації, використання соціологічного та соціометричного методів.

Для якісного врегулювання надання публічних послуг необхідним вбачається розроблення та затвердження Кабінетом Міністрів України типових документів, які регулювали би якість надання публічних послуг, у тому числі визначали процедури контролю якості та механізм регулярного перегляду і покращання критеріїв оцінки якості.

Необхідним також є врахування під час розроблення стандартів надання послуг задоволення потреб осіб з обмеженими фізичними можливостями (інвалідів). Здійснювати нормативне регулювання якості надання публічних послуг необхідно з урахуванням стандартів якості міжнародного рівня (відповідники ISO 9000, ISO 9001) [92; 93].

Перекладання на громадян координаційної роботи, яка має здійснюватися між органами влади самотійно, є зайвою. На думку автора, необхідно раціональне надання публічних послуг органами публічної адміністрації на самих нижчих рівнях структурних органів, що забезпечить їх наближення до споживачів. Необхідно наголосити на питанні щодо підвищення виконавської дисципліни та якості процедури з надання публічних послуг.

Враховуючи складність поєднання кількісних та якісних показників, загальна оцінка діяльності органів публічної адміністрації повинна бути

комплексною. Так, рівень довіри до населення, який науковцями (І. В. Дроздова, В. Б. Дзюндзюк, В. С. Долечек та ін.) сьогодні вважається найважливішим критерієм оцінки роботи працівника органу публічної адміністрації, неможливо заслужити без кількісних досягнень в економічній сфері, науці, культурі, рівні соціального забезпечення тощо [86, с. 145; 89, с. 154; 91, с. 173].

Загалом, аналіз емпіричного матеріалу, результатів анкетування свідчить про те, що у визначенні стандартних (тобто ідеальних на сьогодні) критеріїв оцінки якості надання публічних послуг думки як споживачів послуг (населення), так і суб'єктів публічної адміністрації, які надають публічні послуг (майже ідентичні).

Щодо критеріїв якості надання публічної послуги, то в опитувальному документі було вказано всі можливі варіанти, а відповіді респондентів дали можливість вивчити їх за ступенем пріоритетності. Так, на перше місце опитані виводять критерій результативності послуги – 44%, на друге місце – критерій строковості, оперативності та своєчасності послуги – 32,9%, на третє – критерій простоти – 30,9% – саме так виглядає перша трійка показників, які мають пріоритет у пересічних громадян-споживачів послуг. Далі рейтинг продовжують критерії доступності – 24%; зручності (всі або більшість послуг можна отримати в одному місці) – 23,1%; мінімальної (справедливої) вартості послуги – 20,7%; відкритості – 16%; рівності – 9,6%.

Загалом, аналіз критеріїв дав нам можливість зробити висновок, що на оцінювання якості надання публічних послуг органами публічної адміністрації впливають всі зазначені критерії в комплексі. Тому стандарти сервісної діяльності органів публічної адміністрації повинні відображатися на рівні відповідного Закону України «Про публічні послуги» або у кодифікованому акті, який би врегульовував всі послуги, які надаються органами публічної адміністрації, з урахуванням як об'єктивних, так і суб'єктивних критеріїв якості надання публічних послуг. Загалом, встановлення переліку критеріїв, визначення на їх основі стандартів якості

надання послуг є обов'язковою умовою якісного розвитку сфери публічних послуг. При цьому орієнтиром у вдосконаленні системи організації надання публічних послуг повинна бути ступінь наближення офіційних стандартів до очікувань особи, тобто до мети надання публічних послуг. І це є найважливішим критерієм, оскільки ми використовуємо його не стільки як засіб оцінки якості надання публічної послуги відповідними суб'єктами, скільки як мету, до якої треба прагнути будь-якими способами. Ідеальним результатом буде стан, коли вимога щодо якості з боку споживачів та офіційно встановлені стандарти будуть збігатися [91, с. 174].

У свою чергу, В. Б. Авер'янов підкреслює суб'єктивність усіх без виключення критеріїв, оскільки кожна особистість має свою уяву щодо ефективності управлінської діяльності у тому чи іншому випадку. Звичайно, ці критерії у різних людей не можуть бути однаковими. Велику роль у такому визначенні відіграватимуть інтереси кожної конкретної людини, неоднакові навіть стосовно типових життєвих ситуацій. Адже ці інтереси кожна особа визначає виходячи зі свого життєвого досвіду, рівня освіти, загальної та професійної культури, своїх особистих потреб і уявлень. І в такій ситуації, коли ми маємо справу з багатьма розбіжностями, провідним критерієм у практичному забезпеченні прав та свобод людини є, по-перше, відповідна норма права і, по-друге, принцип «дозволено все, окрім того, що прямо заборонено законом», при цьому треба усвідомлювати, що говорячи про «закон», ми маємо на увазі й інші, основані на законі та відповідні йому нормативно-правові акти [78, с. 72].

М. О. Маркін пропонує визначати як один з основних критеріїв оцінки загальної діяльності органів виконавчої влади співвідношення показників щодо кількості звернень громадян за наданням публічних послуг та кількості скарг на незадовільне вирішення індивідуальних адміністративних справ [204, с. 55–57].

*Отже, стандарти надання публічних послуг органами публічної адміністрації повинні встановлювати загальні правила щодо процедурного*

*порядку прийняття, реєстрації, розгляду заяв про надання публічних послуг, винесення рішень під час публічного адміністрування, граничні терміни проваджень, а також порядок справляння плати за послуги та підстави відповідальності владних суб'єктів тощо.*

Уніфіковані для всіх публічно-владних суб'єктів процедурні стандарти повинні визначатись як мінімум шляхом внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» [281], а в ідеальному варіанті потрібно створити узагальнений законодавчий нормативний акт – Кодекс публічних послуг України.

На урядовому та відомчому рівнях надання публічних послуг підлягатиме правовій регламентації виключно в частині деталізації процедурних дій або адміністративного регламенту структурних підрозділів та посадових осіб окремого відомства для покращення самої організації їх сервісно-публічної діяльності.

Процес стандартизації надання публічних послуг органами публічної адміністрації повинен базуватись, безперечно, на оцінюванні їх якості. Якість надання публічних послуг визначатиметься за допомогою відповідних критеріїв. Критерієм є підстава для оцінки якості надання публічних послуг. Критерії мають бути придатними для вироблення на їх основі стандартів надання публічних послуг.

До стандартів якості надання публічних послуг є конкретні вимоги щодо надання публічної послуги, яким повинна відповідати діяльність органів публічної адміністрації і за допомогою яких можна оцінити, наскільки якісно надається та чи інша публічна послуга. Оцінка якості надання публічних послуг повинна здійснюватися як державою, так і споживачами послуг шляхом їх співставлення. Рівень стандарту визначатиметься як відповідний ступінь якості надання публічних послуг. Мінімальні вимоги є мінімальною межею якості. Недотримання мінімального стандарту є підставою для негативного оцінювання якості надання публічної послуги та має передбачати певні правові наслідки.

Отже, оцінювання якості надання публічних послуг слід проводити шляхом її порівняння із закріпленими в нормативно-правових актах параметрами і рівнем задоволеності споживачів цих послуг. Визначаючи процедурними стандартами надання публічних послуг загальні правила щодо процедурного порядку прийняття, реєстрації, розгляду заяв про надання публічних послуг, винесення управлінських рішень, граничні терміни проваджень, а також порядок справляння плати за послуги та підстави відповідальності владних суб'єктів тощо, дисертант наголошує на необхідності законодавчого встановлення уніфікованої форми процедурних стандартів для всіх публічно-владних суб'єктів.

*Таким чином, процедуру надання публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації слід розглядати в межах адміністративно-процедурної діяльності, а не в межах адміністративного процесу, адже результатом діяльності є, як правило, прийняття та/або видача адміністративного акта.*

*Запропоновано під процедурою надання публічних послуг розуміти врегульований адміністративно-правовими нормами порядок діяльності органів публічної адміністрації з розгляду заяви фізичної або юридичної особи щодо виконання рішення уповноваженого органу, спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.*

*До ознак процедури надання публічних послуг віднесемо з урахуванням наукових положень щодо проваджень різних видів послуг: регламентацію нормами адміністративного права; процесуальний характер діяльності уповноважених органів та посадових осіб органів виконавчої влади; ініціативність (надаються за заявою осіб); наявність ряду стадій, які мають часові, змістові та процедурні особливості; формальне закріплення результатів процедури у письмовій формі у вигляді індивідуального правового акта (дозволу, ліцензії, посвідчення, свідоцтва, реєстрації, сертифіката тощо).*

*Розкрито зміст процедури надання публічних послуг, у результаті чого виділено такі стадії: 1) звернення особи і прийняття заяви до розгляду уповноваженим підрозділом органу публічної адміністрації; 2) розгляд справи; 3) винесення рішення; 4) оскарження прийнятого рішення (факультативна); 5) виконання рішення.*

*Виявлені проблеми, з якими стикаються суб'єкти звернення на першій стадії процедури надання публічної послуги: кількість документів, необхідних для отримання певного виду публічної послуги, є необґрунтованою та суперечить нормативно-правовим актам, що призводить до різного тлумачення відповідними суб'єктами публічної адміністрації, наприклад, п. 8 ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» – раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг тощо; відсутність інформаційного забезпечення щодо вичерпного переліку публічних послуг та суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють надання цих послуг; відсутність нормативно-правової основи на рівні законів України щодо визначення чіткого переліку публічних послуг; неможливість подати документи щодо отримання публічних послуг в електронній формі тощо.*

*На стадії розгляду публічної послуги існують питання, які потребують нормативно-правового врегулювання: неможливість отримання інформації про хід розгляду (етап, дії) публічної послуги в електронній формі; недотримання розумних строків розгляду справи щодо надання публічної послуги, що полягає в перевищенні 30 діб з моменту надання документів до відповідного суб'єкта публічної адміністрації; не встановлення чіткого розміру оплати для всіх публічних послуг, що зумовлює потребу розроблення та прийняття закону України «Про адміністративний збір»; у разі надання публічних послуг в безоплатній формі суб'єктами публічної адміністрації вимагають оплатити супутні (додаткові) послуги у вигляді збирання додаткових довідок, укладання договору страхування тощо.*

*Охарактеризовано сутність стадії винесення рішення по справі щодо надання публічної послуги, яка полягає у видачі адміністративного акта у вигляді дозволу; свідоцтва; ліцензії; посвідчення; реєстрації; рішення; довідки. Як правило, ліцензії видаються здебільшого на рівні центральних органів виконавчої влади, а дозволи – на рівні органів місцевого самоврядування. Підстави для відмови у видачі публічної послуги повинні бути чітко зазначені в нормативно-правових актах.*

*Встановлено, що стадія виконання рішення в структурі процедури надання публічних послуг може реалізовуватися за поданою заявкою суб'єкта звернення, а рішення надаватися особисто заявникові або представнику за довіреністю та/або поштою. Проте перспективним способом реалізації стадії виконання рішення щодо отримання певної публічної послуги є використання сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій (мережі Інтернет, мобільних додатків тощо).*

*Якість надання публічних послуг має базуватися на критеріях, які повинні бути затверджені на рівні законодавчого органу у вигляді стандартів, у разі порушення яких повинна наставати юридична відповідальність працівників органів публічної адміністрації.*

*До критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг належать: результативність, простота (або доступність), терміновість (або своєчасність, строковість, оперативність), зручність, відкритість, мінімальна (справедлива) вартість та доступність її оплати, професійність, повага до особи, рівність тощо.*

*Реформування процедури надання публічних послуг полягає в чіткій та максимальній регламентації діяльності органів публічної адміністрації під час надання публічних послуг, що, у свою чергу, унеможливить зловживання публічних службовців своїми повноваженнями, що в майбутньому сприятиме забезпеченню дотримання прав, свобод і законних інтересів осіб, як фізичних, так і юридичних.*



### **3.4. Гарантії забезпечення законності надання публічних послуг в Україні**

У сучасному світі ступінь забезпеченості прав і свобод особи є важливим показником досягнутого суспільством і державою рівня цивілізованості. Для реального здійснення кожним своїх суб'єктивних прав в Україні важливо визначити ті дієві механізми, які забезпечуватимуть можливість реалізації громадянами своїх прав у сучасних умовах політичних та економічних перетворень. Саме наявність дієвих юридичних гарантій здатна забезпечити практичну реалізацію кожною людиною закріплених за нею прав у тому числі щодо отримання публічних послуг в Україні.

Дослідженню питання юридичних гарантій у науковій літературі приділялась значна увага такими вченими-теоретиками, як Л. Д. Воєводін, М. В. Вітрук, Н. О. Боброва, В. О. Патюлін, В. В. Мамонов, О. В. Міцкевич, П. Е. Недбайло, І. С. Самощенко, П. М. Рабінович, В. Ф. Погорілко та інші.

Гарантії законності – це комплекс взаємопов'язаних об'єктивних умов та суб'єктивних факторів і спеціальних засобів, що забезпечують режим законності. Структурно гарантії законності класифікують на загальні та спеціальні [120, с. 92].

Юридичні гарантії є самостійним видом у системі гарантій. Слово гарантія (франц. «guarantie» – забезпечити) означає «запорука», «умова, котра забезпечує що-небудь» [390, с. 111; 238, с. 786]. Під гарантіями прав і свобод у юридичній літературі розуміють; а) сукупність суб'єктивних та об'єктивних факторів [373]; б) систему соціально-економічних, політичних, моральних, юридичних та організаційних передумов, умов, засобів і способів [261]. Термін «фактори» не може використовуватись для позначення гарантій, оскільки він більшою мірою означає характер явищ, чинників. Друге визначення насправді не розкриває зміст поняття гарантій, а лише перераховує їх види. Натомість не викликає сумнівів правильність

визначення поняття гарантій як «умов, засобів і способів» [118], які забезпечують реалізацію та всебічну охорону прав [25].

Власне юридичними гарантіями ті чи інші «засоби і способи» стають лише через юридичну форму, через їхнє закріплення в нормах права. Сам по собі термін «юридичні гарантії» вказує на їх нормативно-правову основу. Натомість забезпечення гарантованості полягає передусім у здійсненні прав та виконанні обов'язків, які передбачені в чинних правових нормах. Загальновідомо, що норма сама по собі не може викликати певні правові результати, останні досягаються за допомогою правової діяльності. Під діяльністю необхідно розуміти здійснення суб'єктивних прав та виконання юридичних обов'язків, покладених нормою права на відповідних суб'єктів трудових правовідносин [64].

З огляду на це, вважаємо за доцільне виділити у структурі юридичних гарантій законності два елементи – правові норми та діяльність суб'єктів. Так, норма права встановлює для суб'єкта правовідносин конкретні обов'язки, виконання яких (тобто діяльність даного суб'єкта) забезпечуватиме реалізацію прав іншого суб'єкта. Закон же, у свою чергу, виступає юридичною підставою правової діяльності, а юридична діяльність є засобом виконання закону.

У юридичній літературі (А. В. Міцкевич, М. І. Матузов тощо) триває дискусія щодо спеціального призначення юридичних гарантій. Свого часу роль юридичних гарантій зводилась виключно до охорони і захисту прав громадян від будь-яких порушень з боку осіб, зобов'язаних забезпечити безперешкодне здійснення прав і свобод [212, с. 29; 205, с. 130–131]. У більш пізніх працях (Н. А. Боброва, І. Й. Магновський) поняття юридичних гарантій розширилось, і деякі з авторів почали визнавати, що юридичні гарантії забезпечують і реалізацію прав громадян [29, с. 94; 200, с. 14].

У юридичній науці натеper вже сформульовано досить багато різних визначень поняття «юридичні гарантії», як близьких, так і досить відмінних

за своїм змістом. Ідеться, насамперед, про юридичні гарантії в широкому розумінні, що стосуються різних галузей права.

Так, у загальноправовому значенні М. В. Кравчук зазначає, що правильно говорити про юридичні гарантії як про сукупність «засобів і способів» [161].

В. Ф. Погорілко під юридичними гарантіями розуміє передбачені законом спеціальні засоби практичного забезпечення прав і свобод людини і громадянина [267, с. 40]. У цьому визначенні не звертається увага на призначення юридичних гарантій, тобто на той факт, що саме вони забезпечують. Натомість дефініція цього поняття повинна містити вказівку на призначення цих «засобів і способів» як на одну з найбільш суттєвих ознак юридичних гарантій. Тому заслуговують на увагу визначення, в яких підкреслюється, що юридичні гарантії покликані забезпечувати фактичну реалізацію, всебічну охорону та захист прав громадян.

Досить повним за своїм змістом, таким, що розкриває всі суттєві ознаки поняття «юридичні гарантії» в загальноправовому аспекті, є визначення, запропоноване В. О. Патюліним, а саме: під юридичними гарантіями слід розуміти правові норми, що визначають специфічні юридичні засоби, умови та порядок реалізації прав, юридичні засоби їх охорони та захисту у разі порушення [258, с. 237].

Розглянемо визначення поняття «правові гарантії законності». Наприклад, І. С. Самощенко під правовими гарантіями законності розуміє спеціальні нормативно-правові засоби, що гарантують неухильне виконання норм права, недопущення сваволі з боку органів і посадових осіб держави стосовно громадян, що забезпечують відновлення порушених прав і покарання порушників законності [377, с. 64]. На думку інших, це також діяльність державних органів (а в деяких випадках і громадських організацій), яка здійснюється відповідно до цих норм [199].

До гарантій законності належить саме діяльність державних органів і громадських організацій (відповідно до юридичних норм) [213, с. 83]. Також

є думка, що під юридичними гарантіями потрібно розуміти систему нормативних та індивідуальних правових приписів і відповідну юридичну діяльність, спеціально призначену для забезпечення законності [221, с. 197].

Вчений С. М. Шило юридичні гарантії законності розглядає не лише як сукупність засобів та способів (як це має місце в наведених вище визначеннях), а як єдність елементів, як цілісне юридичне утворення [439, с. 286].

До спеціальних гарантій належать правові (юридичні) гарантії законності, які являють собою специфічні юридичні засоби та внутрішні юридичні механізми, що є реальним втіленням законності в правовій сфері. До юридичних гарантій законності можна віднести: повноту й ефективність юридичних норм; високий рівень контролю та нагляду за реалізацією законності; якісну діяльність компетентних органів влади із забезпечення законності; вдосконалення і покращення юридичної практики; ефективність заходів юридичної відповідальності.

Спеціальні юридичні гарантії можна класифікувати на такі групи:

- загальноправові гарантії (розвиненість правової системи в цілому; повнота та несуперечність законодавства; наявність розвинутої юридичної техніки та юридичної процедури; певний рівень правової культури суспільства);
- організаційно-правові гарантії (діяльність законодавчої, виконавчої, судової влади та Президента як гаранта Конституції України, а також органів спеціального призначення як гаранта ефективності законів та створення умов для їх реалізації та захисту);
- процесуальні гарантії (наявність ефективних засобів державного примусу; презумпція невинуватості; рівність правового статусу; невідчужуваність прав та обов'язків суб'єктів; нормативно визначений принцип невідворотності покарання за порушення Закону) [239, с. 135].

*Отже, виходячи з розуміння гарантій законності, пропонуємо виділити такі види гарантій забезпечення законності надання публічних послуг в Україні:*

- оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг у судовому порядку (адміністративне судочинство);*
- контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг;*
- звернення фізичних осіб (громадян та осіб без громадянства) відповідно до закону України «Про звернення громадян»;*
- притягнення до відповідальності публічних службовців за відмову в наданні певного виду публічної послуги.*

Розкриємо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг як один із видів гарантій забезпечення законності надання публічних послуг в Україні.

Порушення прав, законних інтересів та свобод споживачів публічних послуг (фізичних та/або юридичних осіб) розглядається безпосередньо як підстава звернення до адміністративного суду і є фактом, що спричиняє виникнення права на оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації. Залежно від категорії результатів адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації підставами оскарження можуть бути порушення-перешкоди (порушення, пов'язані зі створенням відповідним владним органом перешкод для реалізації громадянином прав і свобод; вони можуть виявлятися у вимаганні надання додаткових документів, вимаганні додаткової оплати послуги, не встановленої законодавством, отримання супутніх послуг); порушення-відмови (такі порушення можливі у разі протиправної відмови суб'єкта владних повноважень у наданні публічної послуги); порушення-бездіяльність (ненадання публічної послуги належному суб'єкту-споживачу, прострочення

надання публічної послуги, невжиття заходів щодо отримання послуги, замовчування причин ненадання публічної послуги).

Питання оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації є предметом активного наукового пошуку в сучасних умовах. Варто відзначити низку доктринальних досліджень, проведених такими вченими, як В. Б. Авер'янов, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, А. Т. Комзюк, Д. М. Лук'янець, Ю. С. Педько, Р. С. Мельник, В. Г. Перепелюк, та іншими.

Поглиблюючи тему уточнення понятійно-категоріального апарату, зазначимо, що вважаємо слушним аналіз співвідношення понять «адміністративне оскарження» і «адміністративна процедура за скаргою», наданий І. О. Грибком. Дослідник стверджує, що зазначені поняття співвідносяться між собою як загальне й особливе, оскільки адміністративна процедура за скаргою є складовою процесуальною частиною адміністративного оскарження. Останнє розглядається як правовий інститут, який являє собою сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, котрі виникають у зв'язку з реалізацією фізичною чи юридичною особою права на оскарження рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади шляхом подання скарги до органу виконавчої влади (посадової особи), що уповноважений здійснювати їх розгляд та вирішення [67].

У свою чергу О. Ю. Іващенко під адміністративним оскарженням у сфері діяльності ОВС України розуміє подання і розгляд звернень, у яких міститься: а) вимога щодо поновлення прав, порушених діями або бездіяльністю працівників ОВС; б) вимога про захист законних інтересів, порушених діями або бездіяльністю працівників поліції.

Так, О. С. Духневич провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування трактує як нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, які забезпечують законний і об'єктивний розгляд і вирішення адміністративними судами справ щодо оскарження рішень, дій чи

бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб [96].

Повністю погоджуємося з В. П. Тимошуком, який зазначає, що за загальним правилом оскарження процедурних рішень, дій та бездіяльності має здійснюватися разом з оскарженням адміністративного акта. Виняток можуть становити лише процедурні дії та рішення, що суттєво впливають на розгляд і вирішення справи. Їх вичерпний перелік повинен міститися в законі. Бездіяльність адміністративного органу може бути самостійним предметом оскарження у разі неприйняття адміністративного акта у встановлений законом строк або очевидного зволікання з розглядом адміністративної справи (прийняттям процедурних рішень, вжиттям процедурних дій). Тому зазначений порядок доцільно також відносити до процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг.

Аналіз наукових публікацій та нормативно-правової бази дозволяє виділити такі ознаки оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг:

1) безпосередня ініціатива (заява) фізичних та юридичних осіб. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації щодо публічних послуг відбувається лише за безпосередньою ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб незалежно від самої форми заяви особи (усна чи письмова) та порядку її отримання органом влади;

2) імперативність правового регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічної послуги. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічної послуги можливе лише у разі, коли існує спеціальне правове регулювання порядку оскарження такої послуги. Вимога особи до органу влади вчинити якісь дії на її користь може розглядатися як адміністративна послуга лише тоді, коли порядок розгляду цієї заяви є чітко регламентованим. Не можна оскаржити рішення, дії чи бездіяльність органів

публічної адміністрації з надання публічної послуги, якщо її надання не передбачено законом;

3) оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічної послуги визначені органом виконавчої влади або місцевого самоврядування. За загальним правилом, для оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічної послуги можна звернутися лише до певного (тільки одного) органу влади, визначеного законом, на відміну від інших видів звернень, які можуть бути розглянуті та вирішені більш широким колом суб'єктів;

4) оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічної послуги здійснюється згідно з відповідною процедурою. Наприклад, якщо оскарження послуги здійснюється в адміністративному (позасудовому) порядку, то позивач може оскаржити послуги тільки в межах органу влади, який видав послугу, або до вищого підрозділу;

5) результатом оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічної послуги є індивідуальний акт типової форми або адміністративний акт – рішення органу, наприклад, про реєстрацію чи видачу свідоцтва або відновлення права на отримання певної публічної послуги в порядку адміністративного судочинства тощо.

Отже, оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг розуміється як нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, що забезпечують законний і об'єктивний розгляд справ у адміністративному та/або судовому порядку щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб з приводу розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, постанова або ухвала на отримання дозволу, ліцензії, реєстрації, посвідчення, сертифікату тощо).



*Розглянемо загальні риси провадження в судовому порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг.*

Як зазначає Ю. С. Педько, адміністративне судочинство структурно складається з проваджень. У межах даних проваджень здійснюється розгляд справ окремих категорій, які підвідомчі адміністративному суду (наприклад, провадження у справах про перевищення службових повноважень, провадження у справах про надання органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування недостовірної інформації тощо) [259, с. 139].

У французькому адміністративному праві окремі провадження в адміністративних справах, які розглядаються адміністративними трибуналами, вчені називають «різнovidами адміністративної юстиції» [45, с. 288].

У німецькому адміністративному праві окремі провадження в адміністративних судах першої інстанції, Вищих адміністративних земельних судах та Федеральному адміністративному суді Німеччини визначаються як «справи адміністративного судочинства» [242, с. 22].

Поняттям окремих видів адміністративних проваджень у рамках адміністративної процедури України охоплюються: 1) провадження у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень; 2) провадження у справах, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму; 3) провадження у справах за зверненнями суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом.

Названі провадження адміністративного процесу пропонується класифікувати на три основні групи з урахуванням таких критеріїв: 1) суб'єкти спірних правовідносин; 2) зміст спірних правовідносин; 3) об'єкт спірних правовідносин.

Крім цього, в рамках адміністративного процесу можна виділити види проваджень, які характеризують загальну процедуру розгляду адміністративними судами всіх категорій адміністративних справ. Видова

різноманітність таких проваджень знайшла своє відображення у структурі КАСУ, відповідно до якої виділено: провадження в суді першої інстанції; апеляційне та касаційне провадження; провадження за винятковими та нововиявленими обставинами.

Слід окремо оговорити, що якщо досліджувати провадження щодо розгляду адміністративними судами конкретної категорії адміністративних справ, то вищевказані провадження будуть мати зміст стадій, тобто структурних елементів провадження.

Як стверджують теоретики процесуальної юридичної діяльності, процесуальне провадження являє собою логічно і функціонально погоджену послідовність дій, які відображають специфічний характер взаємозв'язку суб'єктів, що зумовлено специфікою даної категорії юридичних справ, тобто йдеться про логіко-часову характеристику процесу – його стадійність [408, с. 78]. Процесуальна стадія є сукупністю процесуальних дій, які спрямовані на досягнення певної найближчої процесуальної мети. З огляду на універсальний характер позовної форми, провадження з розгляду позовів громадян на незаконні рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування має бути побудованим за загальними правилами позовного судочинства з урахуванням особливостей, які впливають із предмета розгляду (адміністративно-правових спорів) та складу учасників провадження, і перелік стадій в адміністративному судочинстві подібний до переліку стадій інших видів позовного судочинства.

Зауважимо, що назви стадій адміністративної процедури, види та сутність яких будуть розглянуті нижче, детерміновані рядом факторів, а саме: 1) змістом самої стадії та процесуальними діями, які в її межах здійснюються; 2) нормативно-правовим закріпленням відповідної стадії. Назва, зміст та порядок здійснення стадій адміністративного процесу, його учасники та інші процесуальні особливості стадій такої процедури закріплені переважно в КАСУ; 3) процесуальною метою здійснення відповідної стадії адміністративної процедури.

Так, О. С. Духневич відносить до стадій адміністративного процесу щодо розгляду та вирішення конкретної адміністративної справи такі: 1) порушення адміністративної справи в адміністративному суді (звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі); 2) підготовка адміністративної справи до судового розгляду (підготовче провадження); 3) судовий розгляд адміністративної справи [96, с. 39–40].

Наведені три стадії адміністративного процедури є обов'язковими (конститутивними), оскільки після звернення фізичної або юридичної особи до адміністративного суду адміністративна справа неминуче проходить усі ці стадії. Їх виникнення після подання адміністративного позову, з якого, власне, і розпочинається адміністративна процедура, вже не залежить від волі заявника чи інших учасників такого процесу.

Так, наприклад, відповідно до ст. 157 КАСУ суд закриває провадження у справі: якщо справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства; якщо позивач відмовився від адміністративного позову і відмову прийнято судом; якщо сторони досягли примирення; якщо є такі, що набрали законної сили, постанова чи ухвала суду з того самого спору і між тими самими сторонами; у разі смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою особи, яка була стороною у справі, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва, або ліквідації підприємства, установи, організації, які були стороною у справі.

*Розглянувши оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг в судовому порядку (адміністративне судочинство), зупинимось на особливостях оскарження результатів надання публічних послуг в адміністративному порядку, тобто під час звернення фізичних осіб (громадян та осіб без громадянства) відповідно до закону України «Про звернення громадян».*

Як зазначають І. П. Голосніченко, Л. М. Черненко, адміністративний порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної

адміністрації з надання публічних послуг дозволяє громадянам та іншим суб'єктам адміністративних відносин захистити своє порушене право без звернення до адміністративного суду, що дає змогу зекономити час споживачів послуг, уникнути зайвих витрат, пов'язаних із судовим розглядом адміністративної справи (судовий збір, платні юридичні послуги, час, витрачений на участь у судових засіданнях, що може бути пов'язане з необхідністю вимушеної втрати щоденного заробітку, тощо) [65].

Погоджуючись із розумінням І. Л. Бородіним можливості оскарження дій, рішень чи бездіяльності органів державної влади в адміністративному порядку як стимулу забезпечення відповідального ставлення посадових осіб до здійснення покладених на них повноважень [31, с. 90], слід зазначити, що реалізація адміністративного оскарження залежить і від рівня правової культури та правосвідомості суб'єктів правовідносин у країні.

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері надання публічних послуг в адміністративному порядку проходить ряд взаємопов'язаних етапів реалізації. У літературі відсутній єдиний підхід до визначення стадії розгляду адміністративних скарг. Д. М. Бахрах зазначає, що реалізація завдань адміністративного провадження за скаргою проходить такі стадії: 1) стадія попередньої обробки скарг (отримання письмових та усних скарг та їх реєстрація); 2) перевірка скарги (аналіз ситуації) – збір фактичних даних, необхідних для вирішення справи, їх дослідження, оцінка, вибір правових норм, що потребують застосування у справі; 3) прийняття рішення за скаргою – прийняття відповідного правового акта, яким задокументовано висновки та рішення у справі; 4) виконання прийнятого рішення – вчинення дій, спрямованих на відновлення порушених прав громадянина чи юридичної особи; порушення питання (у разі встановлення факту правопорушення) про притягнення винних осіб до відповідальності [26, с. 152–155]. Однак недоліком цієї конструкції, погоджуючись із думкою І. О. Грибка, назвемо те, що в ній не враховано

стадію оскарження рішення, прийнятого за результатами розгляду скарги [67, с. 107].

Чинний порядок розгляду адміністративних скарг встановлюється ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» [331], при цьому під скаргою розуміється право людини звернутися у порядку підлеглості до вищого органу чи посадової особи з проханням розглянути на предмет правомірності дій чи рішень суб'єктів (органів) публічної адміністрації. Крім того, встановлюється можливий термін для подання адміністративної скарги в тому числі й у сфері надання публічних послуг – один місяць з моменту, коли людина дізналася про управлінське рішення.

Згідно з частиною 4 статті 16 Закону України «Про звернення громадян» громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу. Скарга в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб подається їхніми законними представниками. До скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються громадянину.

Постановою Верховної Ради України від 09.04.2015 прийнято за основу законопроект, поданий Президентом України, про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо можливості подання електронного звернення та петиції, в яких предметом оскарження є дії чи бездіяльність органів публічної адміністрації [288]. Під електронним зверненням у зазначеному законопроекті розуміється письмове звернення, надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку [288]. Однак постає справедливе питання: в чому полягає принципова різниця між поданням скарги на дії чи бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації в електронній формі та електронною петицією? Статтею 23-1 Закону України «Про звернення громадян» закріплюється, що збір підписів під електронною петицією ведеться через офіційні веб-сайти органів державної влади або місцевого самоврядування і в разі отримання необхідної кількості підписів

(наприклад, для електронних петицій, адресованих Кабінету Міністрів України, Верховній Раді України чи Президенту України, – 25 000 підписів) вона підлягає розгляду «невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду», при цьому інформація про початок її розгляду повинна бути оприлюднена «на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відповідного органу місцевого самоврядування не пізніш як через три робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на підтримку петиції, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання – не пізніш як через два робочі дні після отримання такої петиції» [288].

Законом України «Про звернення громадян» не передбачений окремий порядок розгляду скарг, поданий через «Урядовий контактний центр». Такий центр створено з метою реалізації Концепції створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади, проголошеної Розпорядженням Кабінету Міністрів України 9 червня 2011 року [347]. Постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2012 № 21 не визначено строки реагування на звернення громадян, подані через контактний центр [316]. Втім, вбачається за доцільне в Законі України «Про звернення громадян» передбачити порядок розгляду скарг (звернень) на дії, бездіяльність органів публічного адміністрування, тим більше що Кабінетом Міністрів України в межах реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні підкреслюється важливість значення функціонування такого суб'єкта у механізмі надання публічних послуг [59].

У проєкті Адміністративно-процедурного кодексу України, на відміну від норм Закону України «Про звернення громадян», міститься окремий розділ, що визначає стадії адміністративного порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації [17].

Встановлено, що такими стадіями є: 1) відкриття адміністративного

провадження за скаргою; 2) реєстрація скарги (при цьому встановлюється заборона відмови у прийнятті та реєстрації скарги); 3) розгляд скарги, на час якого зупиняється дія адміністративного акта, який оскаржується; 4) прийняття рішення за результатами розгляду адміністративної скарги; 5) оскарження рішення за результатами розгляду адміністративної скарги, що є факультативною стадією, і допускається у порядку адміністративного судочинства (ст. ст. 105–112 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України) [17].

До прав суб'єкта, зобов'язаного розглядати адміністративну скаргу на дії, рішення чи бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації, слід віднести право проводити опитування посадовця, результати діяльності якого оскаржуються, а також проводити додаткові опитування осіб, причетних до надання тієї чи іншої публічної послуги.

У результаті адміністративного оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг може бути прийнято одне з управлінських рішень, пов'язаних із: задоволенням вимог, пред'явлених у скарзі; задоволенням вимог частково; визнанням рішень, дій або бездіяльності посадових осіб органів публічної адміністрації правомірними; відмовою в задоволенні скарги. Отже, в адміністративному регламенті повинні бути передбачені особливості виконання таких управлінських рішень з адміністративного оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг.

Не можемо не згадати, що спостерігається очевидний ефект від запровадження практики оскарження дій, рішень та бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг в адміністративному порядку – зменшення кількості адміністративних позовів і забезпечення реалізації принципу оперативності прийняття судового рішення.

Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччина оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації в

адміністративному порядку є обов'язковою стадією, без якої неможливо звернутися до судових органів. Втім навіть за умови дотримання такої адміністративної процедури оскарження позивачі в адміністративних судах Німеччини чекають слухання справи місяцями, а то й роками [7, с. 71–72].

У Великій Британії до схеми органів, до яких може звертатися громадянин на місцевому рівні за задоволенням своєї скарги на результати надання публічних послуг, входять: консультаційна агенція; радник; Департамент органу місцевого самоврядування; Департамент юридичних послуг; Підкомітет з питань скарг; Омбудсмен [114, с. 143].

На думку англійських учених, такі типи поведінки мають вважатися поганим адмініструванням: грубість; небажання працювати зі скаржником як з особою, котра наділена правами; відмова відповідати на слушні запитання; нехтування тим, щоб поінформувати скаржника на вимогу про його права або права на компенсаційні виплати; свідоме надання дезорієнтаційної або неадекватної поради; ігнорування дієвої поради; пропонування відмовитися від задоволення скарги або пропонування непропорційного задоволення скарги; прояви расової, статевої або іншої дискримінації; неповідомлення особі, яка втрачає право на апеляцію; відмова в належному інформуванні щодо права на апеляцію; помилкові процедури; порушення процедури здійснення адекватного моніторингу відповідності процедур; ігнорування рекомендацій, які мали сприяти належному поводженню з користувачами послуг; частковість; не пом'якшення ефекту чіткого дотримання букви закону в разі, коли це спричиняє очевидно несправедливе поводження [114, с. 144].

Встановленню прав та обов'язків скаржника повинно відповідати відповідне встановлення прав та обов'язків суб'єкта владних повноважень, що має право розглядати адміністративну скаргу.

Вважаємо, що слід погодитися з обґрунтованою пропозицією О. Ю. Іващенко щодо доцільності на підставі позитивного досвіду Великої Британії запровадження таких варіантів подання скарги: «через депутата



місцевої Ради, через Консультативне бюро (які рекомендується створити для надання безкоштовних порад та консультацій громадянам у вирішенні їх юридичних, фінансових та інших проблем) або безпосередньо до департаменту, що має розглядати скарги» [114, с. 145]. Вчений підкреслює, що велике значення у підвищенні ефективності оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг має створення в структурі кожного органу місцевого самоврядування Департаменту з питань юридичних та публічних послуг і Підкомітету з питань скарг та посилення ролі омбудсмена в процесі оскарження публічних послуг в Україні [114, с. 145].

Також варто повністю погодитися з позицією Д. О. Власенко, який пропонує внести зміни до частини 2 статті 19 Закону України «Про адміністративні послуги», передбачивши обов'язковість подання адміністративної скарги на рішення, дії чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації до вищого органу [57, с. 160]. Порядок адміністративного оскарження рішення, дії чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг необхідно передбачити типовим адміністративним регламентом, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України. Результат розгляду адміністративної скарги є підставою для подальшого оскарження у порядку адміністративного судочинства.

*Враховуючи, що з моменту взяття за основу проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, незважаючи на нагальну необхідність його прийняття, вже минуло понад вісім років, вбачається за доцільне внести зміни до чинних норм законодавства України.*

Запровадження обов'язковості адміністративного порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг дає можливість поставити питання про доцільність розгляду такої категорії адміністративних позовів у скорочені строки. Тому пропонується доповнити частину 1 статті 183<sup>2</sup> КАСУ пунктом 7, який викласти у такій редакції: «1. Скорочене провадження застосовується в

адміністративних справах щодо: <...> 7) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з надання публічних послуг».

Запропоновані зміни пов'язані з необхідністю встановлення максимального строку скороченого провадження у 10 робочих днів, що є достатнім для прийняття рішення суддею по суті позову, за умови дотримання позивачем вимоги проходження процедури оскарження правозастосовного акта чи прояву бездіяльності суб'єкта владних повноважень із надання публічних послуг. За правилами законодавчої техніки вимагається доповнення частини 5 статті 183<sup>2</sup> КАСУ пунктом п'ятим такого змісту: «не пізніше 10 робочих днів – у разі оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з надання публічних послуг».

*Висвітливши оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг, перейдемо до розкриття сутності контролю за діяльністю органів влади щодо надання публічних послуг як другої гарантії законності надання публічних послуг.*

Узагальнюючи вітчизняну адміністративно-правову наукову, навчальну, публіцистичну літературу, можна стверджувати, що нині виникли два основні напрями дослідження проблематики здійснення функції державного (управлінського) контролю. Перший сформований на початку 90-х рр. і зосереджений на здійсненні контролю як способу забезпечення законності управлінсько-розпорядчої діяльності держави (наприклад, праці Ю. П. Битяка, В. В. Зуй, В. М. Гаращука [10, с. 254], Т. О. Коломоєць [142, с. 40], С. О. Мосьондза [219, с. 105] та інших). Другий напрям з'явився на початку ХХІ ст. та виходить із розуміння контролю як багатогранного явища та способу забезпечення законності як основної функції та принципу державної діяльності [44, с. 21].

Науковці А. П. Михайлов, В. М. Віденко, Г. С. Ярецька визначили такі етапи в процесі контролю: 1) розробка стандартів і критеріїв; 2) відповідність результатів розробленим стандартам з урахуванням допустимих коливань і

виняткових обставин, а також оцінювання отриманої інформації про результати та її поширення; 3) вчинення коректувальних дій шляхом прийняття рішення усунути відхилення, переглянути стандарти або утриматись від дій [210, с. 202].

До контролю за дотриманням законодавства з надання публічних послуг органами публічної адміністрації можна застосувати певні класифікаційні підстави, запропоновані Т. О. Коломоєць [142, с. 55], проте з урахуванням особливостей контролю, що безпосередньо розглядається: 1) за суб'єктом контролю – державний (з боку державних органів: президентський, парламентський та інші), приватний (громадський), змішаний (спільний); 2) за об'єктом – контроль за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування; 3) за предметом контролю – за ініціативою фізичних та юридичних осіб тощо; 4) за методом, способом чи формою проведення контролю – інвентаризація, рейд, запит, громадське слухання, ревізія, перевірка тощо; 5) за ступенем втручання в об'єкт контролю – пряме (безпосереднє) або непряме (опосередковане) втручання в оперативну діяльність; 6) залежно від стадії контролю – попередній, оперативний (поточний), остаточний (підсумковий); 7) залежно від обсягу контролю (за кількістю різновидів діяльності) – повний (за всією діяльністю органів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг), вибірковий (щодо окремих видів таких послуг); 8) з урахуванням необхідності використання під час контролю спеціальних приладів і спеціальних засобів – контроль за їх допомогою або без їх використання; 9) за спрямованістю – з боку інших органів (зовнішній) чи самоконтроль (внутрішній); 10) за характером контрольної діяльності – загальний і спеціальний (з окремих питань); 11) залежно від мети – щодо з'ясування умов і причин, що сприяли порушенню вимог законодавства, щодо притягнення до відповідальності винних, щодо аналізу якості та ефективності/неефективності діяльності тощо; 12) за впливом наслідків проведеного контролю на об'єкт – позитивний, негативний (репресивний); 13) за безпосереднім суб'єктом

здійснення – місцевими органами виконавчої влади, центральними органами виконавчої влади, правоохоронними органами, судовими органами, територіальною громадою тощо; 14) за кількістю суб'єктів контролю – індивідуальний, колективний тощо; 15) за сферою підконтрольної діяльності – внутрішній (щодо підконтрольних об'єктів), міжвідомчий (за наявності іншої «відомчої належності»), позавідомчий (за відсутності безпосередньої підпорядкованості між суб'єктами контрольних правовідносин, здійснюється суб'єктами, наділеними загальною компетенцією здійснювати контроль); 16) за безпосереднім спрямуванням – за законністю чи за доцільністю діяльності тощо.

Визначаючи елементний склад організаційно-правового механізму контролю за додержанням законодавства з надання публічних послуг органами публічної адміністрації, звернемо увагу на позицію О. І. Васильєвої, яка визначає об'єктом контролю у сфері надання публічних послуг діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Науковець також підкреслює чільне місце в елементному складі суб'єктів, тобто тих, хто здійснює контроль [44, с. 23]. Суб'єкт – особа, група осіб, організація тощо, яким належить основна роль у певному процесі; носій певних прав та обов'язків [47, с. 650].

Визначаючи суб'єктів контролю за дотриманням законодавства з надання публічних послуг, зазначимо, що відповідно до статті 28 Закону України «Про звернення громадян» повноваженнями з контролю за дотриманням законодавства про звернення громадян наділені Верховна Рада України, народні депутати України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений із прав людини Верховної Ради України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети, депутати місцевих рад, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади щодо підпорядкованих їм підприємств, установ та організацій [331].

Згрупувавши на підставі цього переліку суб'єктів контролю, що розглядається, можна виділити контроль з боку державних органів (президента, законодавчої влади, системи виконавчої влади, органів місцевого самоврядування [56, с. 109], судової системи [67, с. 153–154]) та недержавний (громадський) [270, с. 418–421].

Розглянемо детально окреслені види контролю щодо надання публічних послуг.

Парламентський контроль за наданням публічних послуг здійснюється безпосередньо через ВРУ й опосередковано. До форм безпосереднього парламентського контролю відносять такі дії ВРУ з контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України, як регулярні обговорення в парламенті звітів уряду про його діяльність за певний період (стаття 85 Конституції України), а також так звану інтерпеляцію – сформульовану депутатом або групою депутатів і подану в письмовій формі вимогу до окремого міністра чи глави уряду з приводу конкретних дій або питань загальної політики (стаття 86 Конституції України) [150]. Конституції розвинутих країн визначають процесуальні строки, що супроводжують увесь процес інтерпеляції [435, с. 206–208]. Однак головним є те, що інтерпеляція слугує оприлюдненню наслідків урядової діяльності, гласності в роботі органів законодавчої й виконавчої влади, а отже, підконтрольності уряду парламенту. Саме така підконтрольність передбачена частиною 2 статті 113 Конституції України [102, с. 42].

В останньому звіті уряду за 2015 р. було порушено проблему надання публічних послуг у межах поліпшення стану публічного адміністрування, при цьому вказано на створення 62 ЦНАП [111]. У звіті стан надання публічних послуг не зазначений, що й не стало предметом обговорення ВРУ. Звіт також не містить положень про стан виконання доручень, визначених прикінцевими та перехідними положеннями Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. [281]. Питання надання

публічних послуг, зокрема не затвердження Переліку послуг у цьому контексті, досі не ставало предметом інтерпеляції.

Вітчизняна адміністративно-правова доктрина до форм безпосереднього парламентського контролю за діяльністю КМУ відносить також дії ВРУ, вчинення яких передбачене статтею 87 Конституції України. Проте з позицій конституційної теорії в цьому разі йдеться не про контроль, а про порядок відповідальності уряду перед парламентом [102, с. 42]. Так, як стверджує Д. С. Ковриженко, значення процедури інтерпеляції підвищується в умовах політичної нестабільності, коли за результатами інтерпеляцій парламент може висловлювати вотум недовіри як уряду в цілому, так і окремому його члену. Однак ефективність процедури інтерпеляції прямо залежить від рівня підтримки уряду парламентом і, більше того, може використовуватися урядом для формального схвалення власного курсу [152]. В. Ф. Погорілко висловив думку щодо інтерпеляції, яка може бути дійовим засобом контролю за діяльністю уряду з боку опозиції. Іноді в результаті інтерпеляції парламент висловлює вотум недовіри окремим міністрам чи всьому уряду [449, с. 710]. Тільки за умов проведення всіх вказаних змін набуде реального значення конституційний припис, що містить стаття 113: «Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України й Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених цією Конституцією» [150].

Опосередкований парламентський контроль через комітети (точніше, їх участь у здійсненні такого контролю) може бути пов'язаний лише з діяльністю органів виконавчої влади. Слушною є думка Г. С. Журавльової про те, що такий контроль має бути подібний нагляду, оскільки, оцінюючи діяльність конкретного міністерства чи відомства чи їх посадових осіб, комітет не приймає рішення щодо відповідних кадрових змін в уряді. Такі рішення може приймати тільки ВРУ спільно з Президентом України [102, с. 43].

Законом України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. [343] передбачено право народних депутатів України у сфері контролю у тому числі за наданням публічних послуг: а) звертатися із запитом на сесії Верховної Ради України до Президента України, Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та інших суб'єктів, визначених у частині 1 статті 15 вказаного закону; б) подавати депутатські звернення; в) порушувати у ВРУ або її органах питання про необхідність проведення перевірок додержання законів суб'єктами публічної адміністрації (частина 4 статті 17); г) вимагати усунення порушення законності під час здійснення розгляду й вирішення скарг органами виконавчої влади.

Значними повноваженнями в рамках контрольної функції парламенту за наданням публічних послуг наділений Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, що передбачено статтею 101 Конституції України [150] та Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р. [348].

Омбудсмен має право здійснювати контрольні повноваження за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації в разі отримання звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників, звернення народних депутатів або за власною ініціативою.

З метою реалізації контрольних повноважень щодо захисту прав і свобод людини та громадянина під час розгляду та вирішення адміністративної скарги на дії, рішення чи бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг омбудсмен може: а) безперешкодно відвідувати органи державної влади з метою перевірки стану дотримання встановлених прав і свобод людини та громадянина та бути присутнім на їх колегіальних засіданнях; б) ознайомлюватися з документами, у тому числі такими, що містять державну та іншу таємницю, в органах державної влади та інших органах, підприємствах, установах, організаціях незалежно від форми власності; в) вимагати від посадових і службових осіб органів державної

влади сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі в проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків; г) запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються в справі; д) направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого з прав людини в разі виявлення порушень прав і свобод людини та громадянина для вжиття цими органами відповідних заходів. Крім того, омбудсмен має низку інших прав, передбачених статтею 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р. [348].

Актом реагування омбудсмена в такому випадку є подання. Аналіз положень Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р. свідчить, що акт реагування Уповноваженого з прав людини має скоріше рекомендаційний, ніж імперативний характер, оскільки його виконання суб'єктом, якому він адресується, не забезпечене будь-якими суттєвими юридичними гарантіями [56, с. 110]. Станом на 1 січня 2016 р. на офіційному веб-сайті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини відсутні подання у сфері надання публічних послуг [269].

Одним зі способів реалізації контрольних повноважень омбудсмена є проведення моніторингу за станом дотримання й захисту прав людини. Результати контрольної діяльності Уповноваженого з прав людини відображаються в доповіді, яку він один раз на рік подає Верховній Раді України, висвітлюючи в такий спосіб порушення прав і свобод людини та громадянина з боку органів виконавчої влади. Крім того, Уповноважений із прав людини наділений правом фіксувати результати контрольних перевірок у засобах масової інформації.

Так, як зазначається в щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини та



громадянина в Україні, за результатом парламентського контролю за дотриманням прав внутрішньо переміщених осіб омбудсменом протягом 2014 р. підготовлено близько 60 актів реагування, у тому числі щодо надання публічних послуг паспортного характеру для вимушених переселенців за місцем їх тимчасового перебування в усіх підрозділах міграційної служби. При цьому, як зазначено в цій же доповіді, вказані пропозиції лише частково враховані Урядом під час прийняття відповідних нормативно-правових актів [446, с. 76]. Також акцентовано увагу на встановлених органами поліції порушеннях законодавства про захист персональних даних шляхом направлення запиту на інформацію про всіх осіб, які зверталися до дозвільного центру з приводу надання тих чи інших адміністративних послуг, щодо запитуваних послуг і факту їх надання, а також про службовців, відповідальних за надання відповідних послуг [446, с. 235].

Розглядаючи *контроль із боку центральних органів виконавчої влади*, зазначимо, що серед основних завдань центральних органів виконавчої влади Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. визначено надання публічних послуг і здійснення нагляду (контролю) [350]. Кабінет Міністрів України спрямовує й координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади (стаття 2 Закону) [350].

Урядовий контроль (з боку Кабінету Міністрів України) за дотриманням законодавства з надання публічних послуг здійснюється шляхом перевірки діяльності в цій сфері відповідних суб'єктів публічної адміністрації. Результати такого контролю відображаються в актах, спрямованих на оптимізацію діяльності з надання публічних послуг й посилення контролю за такою діяльністю суб'єктів публічної адміністрації (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг» від 1 серпня 2013 р. [325], якою рекомендовано органам місцевого самоврядування керуватися у своїй діяльності із забезпечення

функціонування ЦНАП затвердженим цією Постановою Примірним положенням.

Відповідно до пункту 17 вказаної постанови ЦНАП під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє із центральними та місцевими органами виконавчої влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами або організаціями) [56, с. 110].

Отже, визначаючи повноваження щодо надання публічних послуг і здійснення контролю, необхідно застосовувати норми вищої юридичної сили (пункти 1, 2 частини 1 статті 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. [350], положення яких мають бути достеменно відображені й у профільному Положенні, затвердженому Постановою КМУ від 17 червня 2015 р.) [315].

Одним з основних суб'єктів надання публічних послуг є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Так, у постанові КМУ «Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі» від 20 серпня 2014 р. № 459, у пункті 3, зазначено, що основними завданнями Мінекономрозвитку є забезпечення формування та реалізація: державної політики у сфері торгівлі та побутових послуг; державної політики у сфері надання адміністративних послуг як виду публічних послуг.

Мінекономрозвитку відповідно до покладених на нього завдань: утворює, реорганізовує та ліквідує регіональні центри з інвестицій та розвитку з метою підтримки інвестиційного розвитку регіонів та організації надання суб'єктам інвестиційної діяльності послуг, пов'язаних з підготовкою та реалізацією інвестиційного проекту, за принципом «єдиного вікна»; бере участь відповідно до законодавства у державному регулюванні цін (тарифів) на продукцію, товари і послуги, здійснює координацію діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади із зазначених питань [263].

Механізм здійснення контролю за організацією роботи з виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади завдань, визначених законами України, постановами Верховної Ради України, актами та дорученнями Президента України й Кабінету Міністрів України, визначається постановою КМУ «Про затвердження Порядку проведення перевірки стану виконавської дисципліни в органах виконавчої влади» від 15 вересня 2010 р. [323]. Ініціаторами цієї форми контролю може бути Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри Кабінету Міністрів України відповідно до їхніх повноважень.

Контроль, який здійснюється місцевими органами виконавчої влади, має значно менший обсяг, проте є найбільш наближеним до контрольованих об'єктів [153]. Контрольні повноваження зазначених органів у межах контролю з надання публічних послуг закріплені в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» (пункт 9 статті 16) [335].

Частиною 1 статті 28 цього закону передбачено, що для реалізації наданих повноважень місцеві державні адміністрації мають право, зокрема, проводити перевірки стану дотримання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування [335].

Варто акцентувати на тому, що обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій і здійснюють контроль за їхньою діяльністю. Місцеві державні адміністрації контролюють виконання наданих законом повноважень органів виконавчої влади сільських, селищних і міських рад їх виконавчими органами та сільськими, селищними й міськими головами [68, с. 21].

Так, Постановою КМУ «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» від 9 березня 1999 р. визначено, що контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень

органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві держадміністрації та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, а у випадках, передбачених законодавством, – на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи [319].

Контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [44, с. 27; 334]. Крім того, місцеві органи виконавчої влади можуть створювати структурні підрозділи для виконання функцій із контролю.

*Судовий контроль* як спосіб забезпечення законності в публічному адмініструванні посідає чільне місце серед способів забезпечення ефективного функціонування органів публічної адміністрації. Цей різновид державного контролю реалізується через діяльність судів. Треба усвідомлювати, що судова влада займається не лише судочинством. Значною мірою система судів України виконує контрольні функції у сфері публічного адміністрування [153]. Це досягається завдяки:

1) діяльності Конституційного Суду України у вирішенні справ і наданні висновків у справах щодо конституційності положень нормативних актів із надання публічних послуг;

2) діяльності вищих спеціалізованих судів, Верховного Суду України з узагальненого контролю за правильним застосуванням судами України законодавства, а також Європейського суду з прав людини (у справах, де позивачами є громадяни України) із цих же питань, проте в межах міжнародного (недержавного) контролю;

3) діяльності суддівського самоврядування (збори, ради, конференції, з'їзди суддів України), Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої ради юстиції, Державної судової адміністрації, Національної школи суддів як контролю за позапроцесуальною діяльністю суду тощо [424, с. 307–309].

Отже, судовий контроль здійснює значне коло суб'єктів, більшість із яких належить до самої системи судової влади. Нині для оптимального співвідношення незалежності, самостійності суддів із реалізацією контрольної діяльності різними суб'єктами щодо суддів науковцями пропонується посилити громадський контроль, одночасно зменшивши контроль із боку органів державної влади [442, с. 444].

Певні аспекти цієї концепції закладено Законом України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 8 квітня 2014 р. [285].

Таким чином, можна погодитися з висновками В. Д. Бакуменко, О. І. Васильєвої стосовно того, що розгалужена, багатофункціональна, методологічно й технологічно неоднорідна вітчизняна система контролю у сфері публічного адміністрування, зокрема, з питань надання публічних послуг натеper за формою та змістом не відповідає покладеним на неї завданням. Ефективний контроль є важливим для досягнення успішної діяльності будь-яких організацій, насамперед діяльності органів публічного адміністрування та органів місцевого самоврядування [44, с. 27; 80, с. 252].

Особливу увагу варто звернути на внутрішній контроль як один із видів державного контролю, що забезпечує законність у діяльності органів публічного адміністрування та, власне, є «самоконтролем», внутрішнім «аудитом». Внутрішній контроль являє собою найважливіший елемент управління, складову частину організаційної роботи кожного окремого апарату або підрозділу органу. Внутрішній контроль дозволяє дати всебічну та глибоку оцінку стану діяльності в цілому, виконавчих органів, ділових якостей окремих посадових осіб [147].

*Громадський контроль* є одним із видів соціального, який здійснюється громадянами чи їх об'єднаннями; є важливою формою демократії та способом залучення населення до публічного адміністрування суспільством і державою [359, с. 67].

Контроль якості надання публічних послуг може здійснюватися у формі звернення громадян щодо виявлених порушень і їх усунення; скарг на

рішення, дії чи бездіяльність надавачів послуг; запитів про надання інформації (не конфіденційної) тощо. Погоджуємося з твердженням Н. О. Пушкарьової у тому, що задовольнити потреби населення в якісних публічних послугах можливо лише за активної участі громадськості, адже завдяки громадському контролю співвідношення сприйняття отримувачами послуги її реальних характеристик скоротить «потенційний розрив між очікуваннями та сприйняттям корисного ефекту послуги» [359, с. 70].

Так, вдосконалення процесу надання публічних послуг за рахунок посилення громадського контролю та створення ефективного зворотного зв'язку з організаціями громадянського суспільства відбувається шляхом розроблення та впровадження проекту «Розповсюдження недержавного моніторингу за наданням якісних публічних послуг» на кшталт проекту «Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг». Серед основних досягнень проекту можна назвати такі: створення Ресурсного центру для громадських організацій із питань громадського моніторингу надання публічних послуг, що бажають впроваджувати практики громадського моніторингу (у 2015 р. ці функції виконуються ГО «Центр політико-правових реформ»); підвищення якості надання публічних послуг у 23 містах через надання малих грантів на впровадження інноваційних моніторингових ініціатив 16 громадських організацій [274]. За участю активістів правозахисних організацій сформовано спеціалізований сектор громадського контролю за правоохоронними органами – Асоціацію українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів, яка, зокрема, здійснює громадський контроль за наданням Державною міграційною службою України публічної послуги оформлення іноземцям та особам без громадянства продовження строку перебування на території України [375].

*Висвітливши контроль за наданням публічних послуг як гарантію забезпечення законності надання публічних послуг в Україні, виокремимо*

*особливості притягнення до відповідальності за відмову в наданні публічних послуг в Україні.*

Адміністративні правопорушення у сфері надання публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації характеризуються рядом ознак, які прийнято поділяти на матеріальні і формально-юридичні. Адміністративний проступок з надання публічних послуг – це, насамперед, діяння, поведінка, вчинок людини (посадової особи, громадянина тощо), дія або бездіяльність, що відбиває ставлення суб'єкта до реальної дійсності, інших суб'єктів, держави (суспільства).

О. І. Остапенко в монографії «Адміністративна деліктологія» висловлює міркування, що законодавче визначення адміністративного делікту виділяє одну ознаку – протиправність; суспільну небезпеку і шкідливість він відносить до додаткових ознак [244, с. 169].

Ю. П. Битяк і В. В. Зуй визнають підставою адміністративного проступку наявність у нього трьох ознак: протиправності, винності, адміністративної караності, де остання не завжди має значення застосування покарання. Реалізація адміністративного стягнення є лише його властивістю [27].

Адміністративним правопорушенням у сфері надання дозвільних послуг може бути тільки винне діяння, тобто свідомий, вольовий акт протиправної поведінки, вчинений умисно або необережно. Дані види вини притаманні адміністративним правопорушенням з матеріальними складами. Що ж до адміністративних правопорушень з формальним складом, то цікавою, на наш погляд, видається думка Д. М. Лук'янця, який стверджує, що видом вини даних порушень є намір та необачність. І визначає їх таким чином: намір має місце тоді, коли особа усвідомлювала характер (або зміст) вчинюваного протиправного діяння і бажала його вчинення. Необачність має місце, коли особа не бажала вчинення протиправного діяння, але вчинила його за умов, коли могла і повинна була уникнути його вчинення [198, с. 6].

Отже, адміністративним правопорушення за відмову в наданні публічних послуг визнається протиправне, винне діяння (бездіяльність), яке завдає шкоди суспільним відносинам і за яке законодавством передбачено особливий вид державного примусу – адміністративну відповідальність.

Суб'єктом адміністративного правопорушення, яке полягає в порушенні правил надання публічних послуг, може бути тільки посадова особа. Посадові особи підлягають адміністративній відповідальності не стільки за порушення певних правил власними діями, скільки за нерозпорядливість, незабезпечення виконання цих правил іншими особами, зокрема підлеглими. У зв'язку із цим в літературі пропонувалось внести зміни до законодавства, виключивши адміністративну відповідальність посадових осіб у разі прямого наказу (розпорядження) безпосереднього або вищестоящого керівника без ознак суперечності закону і якщо посадовою особою були вжиті всі можливі заходи до недопущення порушення встановлених правил [103, с. 133]), хоча в таких випадках можна говорити про відсутність вини посадової особи. Адміністративне правопорушення, вчинене посадовою особою, одночасно є й дисциплінарним проступком, оскільки при цьому порушуються правила, забезпечення виконання яких належить до її службових обов'язків. Наявність ідеальної сукупності в цьому разі визнається більшістю вчених-адміністративістів.

Сьогодні йде дискусія щодо притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб за відмову в наданні публічних послуг, що, на жаль, не вирішено на законодавчому рівні.

С. В. Лихачов, розглядаючи питання адміністративної відповідальності за порушення правил дозвільної діяльності, вважає, що настає адміністративна відповідальність як у разі вчинення адміністративного проступку фізичною особою, так і відповідальність в адміністративному порядку, якщо має місце застосування фінансових санкцій до юридичних осіб або обмеження легітимності окремого виду діяльності (наприклад, призупинення дії документа дозвільного характеру) [193, с. 134].



В. І. Сіверін у дослідженні «Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації» пропонує удосконалення законодавства щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб у сфері надання дозвільних послуг здійснити трьома шляхами. Перший – прийняти загальний закон про адміністративну відповідальність підприємств, установ, організацій у сфері дозвільної діяльності незалежно від форм власності, у якому визначити обов'язкові ознаки складу адміністративного правопорушення, види стягнень, порядок їх застосування й виконання, відшкодування шкоди, вчиненої правопорушенням. Другий шлях – кодифікувати всі склади правопорушень, де передбачена відповідальність юридичних осіб, в єдиному Кодексі України про адміністративні правопорушення, який регулював би відповідальність фізичних і юридичних осіб. При цьому в нормах його Загальної частини й у розділі про провадження у справах про адміністративні правопорушення врахувати специфічні правові особливості юридичної особи як суб'єкта адміністративної відповідальності у тому числі й у сфері дозвільної діяльності. Третій шлях – розробити і прийняти Кодекс про адміністративну відповідальність (адміністративні правопорушення) юридичних осіб як самостійний кодифікований акт [387, с. 169].

Об'єктивну сторону адміністративного правопорушення за відмову в наданні публічних послуг можна визначити як сукупність зовнішніх ознак проступку, які визначають акт зовнішньої поведінки правопорушника. Об'єктивна сторона дає характеристику суспільної шкідливості проступку, його спрямованості. Вона містить ряд ознак, які прийнято поділяти на головні та факультативні. До головних належить протиправне діяння двох видів – дія та бездіяльність. Діяння (дія чи бездіяльність) є обов'язковою ознакою складу правопорушення, і дуже важливо, щоб воно відбувалося в умовах свободи волі людини. Всяке насильство (фізичне, психічне), стихійні лиха, техногенні катастрофи й інші подібні юридичні факти, що позбавляють фізичну особу можливості діяти відповідно до своєї волі або спонукають

вчиняти всупереч своїй волі, є обставинами, що повинні розцінюватися як такі, що виключають антигромадську спрямованість і протиправність діяння, а отже, і його караність.

Т. О. Коломєєць та Г. Ю. Гулевська зазначають, що адміністративно-правова дія – це протиправна, активна, свідома і вольова поведінка особи, яка завдає і може створити реальну можливість завдання шкоди об'єкту, що охороняється нормами адміністративного права [11, с. 85]. Дія – це сукупність усвідомлених, вольових рухів тіла з метою завдання або погрози завдання шкоди юридичним відносинам, які охороняються нормами адміністративного права та передбачають адміністративну відповідальність [127, с. 135]. Більшість адміністративних проступків, пов'язаних з наданням публічних послуг, можуть бути вчинені шляхом як дії, так і бездіяльності. Деякі з них можуть бути вчинені тільки шляхом дії (провадження господарської діяльності без відповідних дозвільних документів – стаття 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення), інші – тільки шляхом бездіяльності (несвоєчасне повідомлення дозвільним органом суб'єкта господарювання про прийняття рішення – стаття 166-10 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення за відмову в наданні публічних послуг характеризується внутрішнім психічним ставленням осудного дієздатного суб'єкта до вчиненого ним адміністративного правопорушення. Адміністративна відповідальність без встановлення вини не є властивістю сучасного адміністративного права.

Отже, адміністративна відповідальність за відмову в наданні публічних послуг – це застосування до осіб, які порушили не тільки процедуру надання та отримання певного адміністративно-правового акта, а й порядок поводження з об'єктом підвищеної небезпеки тощо, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою негативні наслідки для цих осіб і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах, встановлених нормами адміністративного законодавства.

Із цього визначення можна зробити висновок, що адміністративна відповідальність за правопорушення – відмову в наданні публічних послуг – поділяється на: порушення порядку надання публічних послуг; порушення порядку отримання публічних послуг; порушення процедури поведінки з об'єктами підвищеної небезпеки, які є об'єктом публічних послуг.

Підсумовуючи, слід наголосити, що адміністративна відповідальність і механізм застосування адміністративних стягнень за вчинення правопорушень за відмову в наданні публічних послуг регулюються поряд із Кодексом України про адміністративні правопорушення й іншими нормативно-правовими актами. Більшість із них є підзаконними та мають відомчу спрямованість, що ускладнює процедуру їх реалізації.

*Отже, запропоновано віднести до видів гарантій забезпечення законності надання публічних послуг в Україні:*

*1) оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг в судовому порядку (адміністративне судочинство);*

*2) контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг;*

*3) звернення фізичних осіб (громадян та осіб без громадянства) відповідно до закону України «Про звернення громадян»;*

*4) притягнення до відповідальності публічних службовців за відмову в наданні певного виду публічної послуги.*

*Встановлено, що значення юридичних гарантій забезпечення законності надання публічних послуг полягає у:*

*– забезпеченні прав і свобод людини та громадянина у процесі отримання різних публічних послуг;*

*– дотриманні міжнародних стандартів захисту прав людини у сфері публічних послуг;*

*– піднятті іміджу держави в обличчі суб'єктів звернення зазначених послуг;*

– підвищенні рівня правосвідомості публічних службовців у процесі надання публічних послуг, яке буде проявлятися в неухильному дотриманні законодавства України;

– удосконаленні механізму надання публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації тощо.

Для ефективності реалізації юридичних гарантій законності надання публічних послуг необхідно:

1. Вдосконалити адміністративно-правове регулювання і механізм контролю з боку суб'єктів публічної адміністрації через розмежування їхньої компетенції; порядок реалізації повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування щодо контролю за наданням публічних послуг.

2. У законодавстві з питань оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг необхідно запровадити обов'язковість адміністративного порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг, що дає можливість поставити питання про доцільність розгляду такої категорії адміністративних позовів у скорочені строки. Тому пропонується доповнити частину 1 статті 183<sup>2</sup> КАСУ пунктом 7, який викласти у такій редакції: «1. Скорочене провадження застосовується в адміністративних справах щодо: <...> 7) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з надання публічних послуг». Запропоновані зміни пов'язані з необхідністю встановлення максимального строку скороченого провадження у 10 робочих днів, що є достатнім для прийняття рішення суддею по суті позов, за умови дотримання позивачем вимоги проходження процедури оскарження правозастосовного акта чи прояву бездіяльності суб'єкта владних повноважень з надання публічних послуг. За правилами законодавчої техніки вимагається доповнення частини 5 статті 183<sup>2</sup> КАСУ пунктом п'ятим

такого змісту: «не пізніше 10 робочих днів – у разі оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з надання публічних послуг».

3. Розробити та прийняти закон України «Про публічні послуги», в якому визначити вичерпний перелік суб'єктів публічної адміністрації, які б здійснювали контроль в цій сфері, їхні повноваження, форми та процедури такої діяльності, методи, способи реалізації та відповідальність у разі зловживання здійсненням контролю тощо.

4. Посилити громадський контроль та створити ефективний зворотний зв'язок з організаціями громадянського суспільства шляхом розроблення та впровадження проекту «Розповсюдження недержавного моніторингу за наданням якісних публічних послуг», за допомогою якого підвищиться якість надання публічних послуг відповідними суб'єктами публічної адміністрації тощо.

### **Висновки до третього розділу**

1. Під принципами надання публічних послуг необхідно розуміти основоположні засади, на яких ґрунтується процес діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг фізичним та юридичним особам.

Якість надання публічних послуг досягається послідовним застосуванням усієї системи принципів і кожного з них окремо.

Принципи надання публічних послуг поділяються на: загальні (верховенства права; законності; рівності; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; загальнодоступності правової та іншої необхідної інформації; неупередженості та справедливості; юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб, свободи вибору, системності, гуманізму, демократизму та науковості

територіально-галузевий, безперервності, цілеспрямованості, економічної доцільності, результативності, професійності, доступності, єдності, централізації (підпорядкованості), зручності, своєчасності та зонально-предметний; юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб; свободи вибору; системності; гуманізму; демократизму; результативності; плановості; територіальності); спеціальні (якість надання публічних послуг; юридичної визначеності; зведення до раціонального мінімуму кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для надання публічних послуг; впровадження нових організаційних форм надання публічних послуг (універсамів послуг, єдиних офісів тощо), більш зручних для фізичних та юридичних осіб; постійного моніторингу якості надання публічних послуг).

2. Суб'єктами надання публічних послуг є органи державної влади; органи місцевого самоврядування; центри надання адміністративних послуг.

Напрямами реформування діяльності органів державної влади щодо надання публічних послуг є: дерегуляція та адміністративне спрощення, тобто загальне скорочення кількості публічних послуг; децентралізація базових публічних послуг, тобто їх делегування органам місцевого самоврядування; впорядкування відносин з оплатою публічних послуг та подолання корупції.

Визначено такі шляхи реформування органів місцевого самоврядування у сфері надання публічних послуг: наближення надання публічних послуг до жителів територіальних громад та їх об'єднань; чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади щодо надання публічних послуг; визначення повних та виключних власних повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування за надання публічних послуг відповідно до територіальності; передача функцій від місцевих органів виконавчої влади та територіальних органів центральних органів виконавчої влади органам

місцевого самоврядування щодо надання публічних послуг; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування повноважень щодо надання публічних послуг тощо.

Обґрунтовано доцільність створення загальнонаціонального єдиного центру надання публічних послуг шляхом оптимізації та реорганізації центрів надання адміністративних послуг за допомогою розширення спектру надання всіх видів послуг, передання функцій органів виконавчої влади щодо надання публічних послуг тощо.

3. Встановлено, що процедуру надання публічних послуги суб'єктами публічної адміністрації слід розглядати в межах адміністративно-процедурної діяльності, а не в межах адміністративного процесу, адже результатом діяльності є, як правило, прийняття та/або видача адміністративного акта.

Запропоновано під процедурою надання публічних послуг розуміти врегульований адміністративно-правовими нормами порядок діяльності суб'єктами публічної адміністрації з розгляду заяви фізичної або юридичної особи щодо виконання рішення уповноваженого органу, спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.

До ознак процедури надання публічних послуг з урахуванням наукових положень щодо проваджень різних видів послуг належать: регламентація нормами адміністративного права; процесуальний характер діяльності уповноважених органів та посадових осіб органів виконавчої влади; ініціативність (надаються за заявою осіб); наявність ряду стадій, які мають часові, змістові та процедурні особливості; формальне закріплення результатів процедури у письмовій формі у вигляді індивідуального правового акта (дозволу, ліцензії, посвідчення, свідоцтва, реєстрації, сертифіката тощо).

Розкрито зміст процедури надання публічних послуг, у результаті чого виділено такі стадії: 1) звернення особи і прийняття заяви до розгляду уповноваженим підрозділом органу публічної адміністрації; 2) розгляд справи; 3) винесення рішення; 4) оскарження прийнятого рішення (факультативна); 5) виконання рішення.

Виявлені проблеми, з якими стикаються суб'єкти звернення, під час першої стадії процедури надання публічної послуги: кількість документів необхідних для отримання певного виду публічної послуги є необґрунтованою та суперечить нормативно-правовим актам, що призводить до різного тлумачення відповідними суб'єктами публічної адміністрації, наприклад, п. 8 ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» – раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг, тощо; відсутність інформації про вичерпний перелік публічних послуг та суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють надання цих послуг; відсутність нормативно-правової основи на рівні законів України щодо визначення чіткого переліку публічних послуг; неможливість подати документи щодо отримання публічних послуг в електронній формі тощо.

Встановлено проблеми під час стадії розгляду публічної послуги, які потребують нормативно-правового врегулювання: неможливість отримання інформації про хід розгляду (етап, дії) публічної послуги в електронній формі; недотримання розумних строків розгляду справи щодо надання публічної послуги, що полягає в перевищенні 30 діб з моменту надання документів до відповідного суб'єкта публічної адміністрації; не встановлення чіткого розміру оплати для всіх публічних послуг, що потребує розроблення та прийняття закону України «Про адміністративний збір»; у разі надання публічних послуг в безоплатній формі суб'єктами публічної адміністрації вимагають оплатити супутні (додаткові) послуги у вигляді збирання додаткових довідок, укладання договору страхування тощо.



Охарактеризовано сутність стадії винесення рішення по справі щодо надання публічної послуги, яка полягає у видачі адміністративного акта у вигляді дозволу; свідоцтва; ліцензії; посвідчення; реєстрації; рішення; довідки. Як правило, ліцензії видаються здебільшого на рівні центральних органів виконавчої влади, а дозволи – на рівні органів місцевого самоврядування. Підстави для відмови у видачі публічної послуги повинні бути чітко зазначені в нормативно-правових актах.

Встановлено, що стадія виконання рішення в структурі процедури надання публічних послуг може реалізовуватися за поданою заявкою суб'єкта звернення, а рішення надаватися особисто заявникові або представнику за довіреністю та/або поштою. Проте перспективним способом реалізації стадії виконання рішення щодо отримання певної публічної послуги є використання сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій (мережі Інтернет, мобільних додатків тощо).

Якість надання публічних послуг має базуватися на критеріях, які повинні бути затверджені на рівні законодавчого органу у вигляді стандартів, у разі порушення яких повинна наставати юридична відповідальність працівників органів публічної адміністрації.

Стандарти надання публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації повинні встановлювати загальні правила щодо процедурного порядку прийняття, реєстрації, розгляду заяв про надання публічних послуг, винесення рішень під час публічного адміністрування, граничні терміни процедури, а також порядок справляння плати за послуги та підстави відповідальності владних суб'єктів тощо.

До критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг належать: результативність, простота (або доступність), терміновість (або своєчасність, строковість, оперативність), зручність, відкритість, мінімальна (справедлива) вартість та доступність її оплати, професійність, повага до особи, рівність тощо.

4. До видів юридичних гарантій забезпечення законності надання публічних послуг віднесено: оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг у судовому порядку (адміністративне судочинство); контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг; звернення фізичних осіб (громадян та осіб без громадянства) відповідно до закону України «Про звернення громадян»; притягнення до відповідальності публічних службовців за відмову в наданні певного виду публічної послуги.

Запропоновано під оскарженням рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг розуміти нормативно врегульовану процедуру вчинення процесуальних дій, що забезпечують законний і об'єктивний розгляд справ у адміністративному та/або судовому порядку щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб з приводу розгляду заяви особи (фізичної або юридичної) про видачу адміністративного акта (рішення, постанова або ухвала на отримання дозволу, ліцензії, реєстрації, посвідчення, сертифікату тощо).

Встановлено, що метою оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг є забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина.

Обґрунтовано, що контроль за дотриманням законодавства з надання публічних послуг полягає в оптимізації, тобто у зменшенні державного контролю та збільшенні обсягу громадського контролю.

Виокремлено суб'єктів контролю за дотриманням законодавства з надання публічних послуг: Верховна Рада України, народні депутати України, Президент України, Кабінет Міністрів України, судові органи, Уповноважений із прав людини Верховної Ради України, обласні, міські, районні, районні в містах державні адміністрації, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети, депутати місцевих рад, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади щодо підпорядкованих їм

підприємств, установ та організацій, громадські установи, організації незалежно від форм власності.

Для ефективності реалізації юридичних гарантій законності надання публічних послуг необхідно:

- вдосконалити як адміністративно-правове регулювання, так і механізм контролю з боку суб'єктів публічної адміністрації через розмежування їхньої компетенції; порядок реалізації повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування щодо контролю за наданням публічних послуг;

- у законодавстві з питань оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг необхідно запровадити обов'язковість адміністративного порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг, що дає можливість поставити питання про доцільність розгляду такої категорії адміністративних позовів у скорочені строки. Тому пропонується доповнити частину 1 статті 183<sup>2</sup> КАСУ пунктом 7, який викласти у такій редакції: «1. Скорочене провадження застосовується в адміністративних справах щодо: <...> 7) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з надання публічних послуг». Запропоновані зміни пов'язані з необхідністю встановлення максимального строку скороченого провадження у 10 робочих днів, що є достатнім для прийняття рішення суддею по суті позову за умови дотримання позивачем вимоги проходження процедури оскарження правозастосовного акта чи прояву бездіяльності суб'єкта владних повноважень з надання публічних послуг. За правилами законодавчої техніки вимагається доповнення частини 5 статті 183<sup>2</sup> КАСУ пунктом п'ятим такого змісту: «не пізніше 10 робочих днів – у разі оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з надання публічних послуг»;

- розробити та прийняти Закон України «Про публічні послуги», в якому визначити вичерпний перелік суб'єктів публічної адміністрації, які б

здійснювали контроль у цій сфері, їхні повноваження, форми та процедури такої діяльності, методи, способи реалізації та відповідальність у разі зловживання здійсненням контролю тощо;

– посилити громадський контроль та створити ефективний зворотний зв'язок з організаціями громадянського суспільства шляхом розробки та впровадження проекту «Розповсюдження недержавного моніторингу за наданням якісних публічних послуг», за допомогою якого підвищиться якість надання публічних послуг відповідними суб'єктами публічної адміністрації тощо.

Окремі теоретичні положення, практичні рекомендації та висновки розділу були висвітлені в авторських працях [174; 175; 176; 179; 182; 185; 190; 191].

## **РОЗДІЛ 4. ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ: МІЖНАРОДНІ Й ЗАКОРДОННІ ВИМІРИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ДОКТРИНАЛЬНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ**

### **4.1. Досвід пострадянських держав правового регулювання відносин із надання публічних послуг**

Система публічного адміністрування в країнах, які отримали незалежність, стикнулася з адаптуванням до нестійких умов розвитку, глобалізаційних процесів, постійного зростання інформаційних потоків і технологій. Необхідність перетворень пов'язувалася з невдоволенням публічним адмініструванням, падінням довіри населення до суб'єктів публічної адміністрації. Кожна республіка колишнього СРСР має власний досвід у сфері здійснення адміністративних реформ, що зумовлено місцевими, політичними, історичними, правовими та культурними особливостями країни.

Питання надання публічних послуг у багатьох пострадянських державах (Російській Федерації, Республіці Білорусь, Республіці Молдова, Естонській Республіці, Литовській Республіці, Республіці Грузія) вирішене в процесі проведення адміністративної реформи, яка визначала основні засади правовідносин між суб'єктами звернення та суб'єктами публічної адміністрації.

В окремих країнах оцінювання діяльності органів влади здійснюється відповідною комісією при кабінеті міністрів [257]. Так, до її компетенції віднесено оцінювання політик, що виробляються центральними та місцевими органами влади. Для забезпечення належного управління проводиться самооцінка органів та оцінка політик (з питань регуляторних реформ, задоволеності клієнтів тощо). Для України корисним також є досвід

Російської Федерації з проведення моніторингу виконання державних функцій і надання державних послуг із запровадженням механізмів управління їх результатами [112, с. 6; 125, с. 127].

З 1 січня 2011 р. функціонує єдиний загальноросійський сайт для розміщення інформації про замовлення для державних і муніципальних потреб. Федеральний реєстр є базовим джерелом інформації про послуги (функції), порядок і місця їх надання, необхідні документи (зі зразками) від заявника, нормативно-правові акти, що регламентують встановлені процедури, іншої необхідної довідкової інформації. Зареєстровані користувачі єдиного порталу можуть відправляти в електронній формі заяви на одержання понад 50 послуг, що надаються 18 федеральними органами виконавчої влади.

У 2012 р. по всій країні проводилася системна робота зі створення і введення в експлуатацію нових багатофункціональних центрів (далі – БФЦ). У 2011 р. БФЦ працювали у 62 суб'єктах Російської Федерації, у 2012 р. ще 11 регіонів організували реалізацію даного проекту. Більшість БФЦ було відкрито в Москві – 27 (Ростовська обл. – 24, Самарська обл. – 23). На початку 2013 р. був забезпечений доступ до державних і муніципальних послуг за принципом «єдиного вікна» для 25% населення держави. Станом на січень 2013 р. 64 суб'єкти запланували достатню кількість БФЦ і «вікон» залучених організацій для досягнення в 2015 р. 90% охоплення населення в цих регіонах послугами, що надаються за принципом «єдиного вікна».

З'ясовано, що 31 липня 2012 р. була завершена регламентація державних послуг. Крім того, затверджено 540 адміністративних регламентів послуг (функцій) федеральних органів виконавчої влади. На регіональному й муніципальному рівнях затверджені відповідно понад 9 тис. і 15 тис. адміністративних регламентів.

Вони дали змогу систематизувати повноваження органів державної влади, заповнити нормативно-правові прогалини в чинному законодавстві, покращити адміністративні процедури. Впроваджені механізми досудового

оскарження на федеральному, регіональному й муніципальному рівнях. Проведений перехід від регламентації окремих послуг до регламентації комплексу державних і муніципальних послуг, які охоплюють низку життєвих інтересів громадян («дача», «автомобіль», «народження дитини» тощо).

Для отримання одного виду публічної послуги громадянин звертається до суб'єкта публічної адміністрації двічі, а представник бізнесу – вісім разів. Середній час на очікування в черзі громадянином – 55 хвилин – планується скоротити до 15. Крім того, планується усунути перевищення встановлених нормативних строків надання пов'язаної зі сферою підприємницької діяльності державної (муніципальної) послуги, яке сьогодні становить 98%. До 60% має зрости ступінь задоволеності громадян якістю й доступністю послуг, що надаються в органах державної влади й органах місцевого самоврядування; до 95% – у міжнародних центрах.

В Указі Президента Російської Федерації «Про основні напрями покращення системи державного управління» від 7 травня 2012 р. № 601 заплановано досягнення таких показників:

- до двох знизити середню кількість звернень представників бізнес-спільноти до органу державної влади або органу місцевого самоврядування для отримання однієї послуги, пов'язаної зі сферою підприємницької діяльності;
- до 15 хв скоротити час очікування заявника в черзі до органу державної влади або органу місцевого самоврядування для отримання послуг;
- не менше 90% має бути питома вага громадян, які мають доступ до отримання державних і муніципальних послуг за принципом «єдиного вікна» за місцем перебування, у тому числі у БФЦ;
- не менше 90% має становити рівень задоволеності громадян якістю надаваних державних і муніципальних послуг до 2018 р.;

- не менше 70% має бути кількість громадян, які використовують механізм отримання державних і муніципальних послуг в електронній формі, до 2018 р.

Кодексом про адміністративні порушення встановлена відповідальність службовців і співробітників багатофункціональних центрів за:

- ненадання послуги або порушення встановлених строків їх надання – в обсязі від 3 тис. до 5 тис. руб.;
- вимоги надати документів та/або плати, не передбачених федеральними законами – 10 тис. руб.;
- порушення порядку чи строків розгляду скарги або незаконну відмову, ухилення від прийняття її до розгляду – від 20 тис. до 30 тис. руб.

Робота з поліпшення сфери надання державних (муніципальних) послуг – це комплексне завдання, у виконанні якого беруть участь багато відомств. Тому для його вирішення потрібно якісно змінити всю систему комунікацій відомчого рівня. Для оцінки результатів проведених перетворень на регулярній основі проводиться моніторинг якості й доступності державних і муніципальних послуг, спрямований на систематичне виявлення найбільш проблемних сфер надання послуг, а також відстеження динаміки показників надання найбільш масових послуг [39, с. 155–161].

Розвиток мережі центрів надання державних і муніципальних послуг за принципом «єдиного вікна» сприяє скороченню термінів надання послуг, зменшенню черг і, зрештою, підвищенню рівня задоволеності громадян роботою органів державної влади. Центри дозволяють не лише спростити процедури надання послуг населенню, синхронізувати роботу різних відомств, а й забезпечити комфорт відвідувачів, знизити часові та фінансові витрати громадян у процесі отримання різних послуг. Документи приймає не державний службовець, а співробітник фронт-офісу, який приймає запити щодо послуг різних відомств. Заявник не спілкується з державним службовцем кожного відомства безпосередньо, що підвищує комфорт відвідувача та істотно знижує ризик виникнення корупції.



У Республіці Білорусь проголошений принцип «держава для народу», що передбачає вільний доступ до високоякісних державних послуг для громадян та юридичних осіб. Сучасні стандарти ефективного державного управління спонукають забезпечувати відсутність дискримінації, рівні умови, легкий доступ і максимально можливу зручність у наданні послуг соціально уразливим верствам населення тощо.

Сьогодні в країні значну увагу приділяють упровадженню технологій інформаційного суспільства у сферу функціонування владних структур. Звернення громадян та організацій є одним з основних і найбільш активно використовуваних джерел демократичного зв'язку суспільства, окремих громадян і державних структур. Це сприяє не лише збільшенню індексу електронної готовності держави, а й зменшенню різниці із середнім показником у Європі. Рівень поширення Інтернету в державі наближається до 50%, що свідчить про те, що завдання організації ефективної електронної взаємодії громадян і державних структур стає більш актуальним [393, с. 2].

Пріоритетними напрямками розвитку інформаційного суспільства визначені: національна інформаційно-комунікаційна інфраструктура, електронне урядування, електронні охорона здоров'я, освіта, зайнятість і соціальний захист населення, економіка, а також система масових комунікацій та електронний контент [231]. Тому Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Республіці Білорусь на період до 2015 р. лише формально адаптує напрями діяльності Туніської програми, прийнятої на другому етапі Всесвітньої зустрічі на вищому рівні з питань інформаційного суспільства у 2005 р.

Програмою соціально-економічного розвитку Республіки Білорусь на період 2011–2015 рр. передбачене суттєве розширення використання інформаційно-комунікаційних технологій у різних сферах суспільства. В режимі он-лайн відбуваються реєстрація власності, сплата податків, а також здійснюються адміністративні процедури у тому числі за допомогою принципу «єдиного вікна». У березні 2011 р. постановою Ради Міністрів

Республіки Білорусь затверджена Національна програма прискорення розвитку послуг у сфері інформаційно-комунікаційних технологій на 2011–2015 рр., яка містить підпрограму «Електронний уряд».

У країні відбувається перехід державних органів з паперового документообігу на електронний. Розроблені та модернізовані системи електронного документообігу мають сприяти взаємодії із системою міжвідомчого документообігу та використовувати цифровий підпис як засіб захисту. Державні органи мають застосувати заходи зі зменшення до 2016 р. обігу документів на паперових носіях [228].

Основною характеристикою великих проектів є орієнтація державних закладів на власні потреби. На Єдиному порталі державних послуг і сайтах міністерств та відомств громадяни знаходять перелік адміністративних процедур – дій уповноваженого органу, що чиняться на підставі заяви зацікавленої особи та закінчуються видачею довідки або іншого документа, або реєстрацією чи обліком зацікавленої особи, її майна, наданням грошових сум, іншого майна та(або) послуг за рахунок коштів республіканського або місцевих бюджетів, позабюджетних фондів тощо [235].

Головним орієнтиром програми залишається реалізація повноважень держави в електронному вигляді, оскільки в ній відсутнє визначення понять «державна електронна послуга», «інформаційна послуга», «адміністративна процедура», тому вони використовуються безсистемно. Немає жодних свідчень про те, що зручність і потреби громадян є визначальними у формуванні послуг на основі принципу «життєвих ситуацій», а не автоматизація наявних адміністративних процедур [393, с. 10]. Ефект реалізації програми визначається в кількісних параметрах (зменшення навантаження на населення і бізнес, зниження кількості звернень до органів з метою отримання послуг, скорочення часу очікування тощо).

Таким чином, електронний уряд спрямований, з одного боку, на розроблення та продаж програмних продуктів, надання послуг, пов'язаних із консалтингом, упровадженням і підтримкою інформаційних технологій, а з

іншого – на створення системи надання електронних послуг у сфері соціального захисту, електронних медичних ресурсів, заходи щодо підвищення рівня комп'ютерної грамотності державних службовців і населення в цілому, вдосконалення системи взаємодії держави та бізнесу у сфері інформатизації [225].

Відповідно до постанови Ради Міністрів Республіки Білорусь від 31 травня 2012 р. № 509 усі державні заклади до 1 січня 2016 р. мають надавати електронні послуги, вказані на порталі.

Протягом 2011 р. до єдиного порталу електронних послуг звернулося понад 250 тис. користувачів. Сьогодні в реєстрі електронних послуг на єдиному порталі (<http://portal.gov.by/>) розміщена інформація про 117 послуг. Вони структуровані за ознаками (відомства, життєві події) та наведені на головній сторінці порталу у вигляді каталогу з посиланням на інші портали (сайти).

Усі адміністративні процедури в електронному вигляді мають працювати через програмний комплекс «єдине вікно», систему міжвідомчої взаємодії, інтегрованої із Загальнодержавною автоматизованою інформаційною системою. Оператором електронних державних послуг є створений Національний центр електронних послуг, який має надавати 24 базові послуги та розвивати нові [40].

Економічний розвиток Республіки Молдова залежить від швидкого інтегрування у конкурентоспроможну регіональну та глобальну економіки. Перехід до глобальної економіки, заснованої на знаннях, є національним пріоритетом. Інформаційне суспільство є новою сучасною формою людської цивілізації, де рівноправний та універсальний доступ до інформації, пов'язаний із розвитком інформаційно-комунікаційної інфраструктури, сприяє стабільному соціально-економічному розвитку, зниженню рівня бідності, підвищенню якості життя населення. Розвинена інформаційно-комунікаційна інфраструктура сприяє розширенню доступу до ресурсів у всіх сферах людського розвитку: уряд, економіка, комерція, освіта, культура,

медицина тощо, а також підвищенню рівня зайнятості населення шляхом створення нових робочих місць.

У Республіки Молдова є всі необхідні для побудови інформаційного суспільства умови: освічене населення, соціальна злагода, розвинута інфраструктура, високий науковий потенціал, система освіти й дослідна база в галузі ІКТ, міжнародне співробітництво, сприйнятливість державного і приватного секторів до нових технологічних розробок [226, с. 7].

Відсоток звернень громадян з метою одержання державних послуг у країні становить приблизно 70%. Близько 90% мешканців вважають, що головною проблемою для Молдови є корупція, а приблизно 50% – дають хабар за вирішення проблем у державних установах. У більш ніж 80% випадків хабарництво є звичайним шляхом у вирішенні питань громадян під час взаємодії з державними установами. Рівень розвитку державних послуг, доступних в Інтернеті, є низьким, а якість змісту багатьох веб-сторінок державного сектору є незадовільною, що перешкоджає швидкому доступу громадян до інформації. Тривале очікування, неадекватні умови, неефективне надання послуг у деяких установах не відповідають стандартам ЄС та очікуванням громадян. Використання ІТ-ресурсів у сфері публічного управління характеризується непостійністю та неузгодженістю, що знижує ефективність і гнучкість управління [378].

3 травня 2012 р. працює урядовий портал громадських послуг ([www.servicii.gov.md](http://www.servicii.gov.md)), в якому представлений електронний каталог послуг, що надаються громадянам та юридичним особам. Платформа інформує та забезпечує взаємодію між урядом і громадянами. Відвідувачі отримують інформацію про публічні послуги, роздруковують необхідні для подання в державні установи бланки. Сьогодні з 500 пропонованих послуг доступними є 246, 13 з яких надаються в електронному форматі. Крім того, портал дозволяє організувати пошук за низкою критеріїв і взаємодіяти з модератором через форму зворотного зв'язку.

Уряд за сприяння державного підприємства «Центр спеціальних телекомунікацій» і в партнерстві з операторами мобільного телефонного зв'язку «Moldcell» та «Orange» 14 вересня 2012 р. запустили послугу «Мобільний підпис». Пріоритетними напрямками впровадження електронних послуг у 2012 р. виступають «он-лайн ліцензія», «електронна звітність до Національної каси медичного страхування» й «он-лайн запит у сфері будівництва» [69].

Республіка Молдова є восьмою країною у світі, яка впровадила послугу мобільної електронної ідентифікації Mobile-ID завдяки обміну досвідом між Moldcell і компанією групи TeliaSonera з Естонії, мобільного оператора ЕМТ, яка успішно використовувала цю послугу на виборах. TeliaSonera обслуговує понад 175 млн клієнтів у 20 країнах світу, має достатній досвід у реалізації цієї технології у Фінляндській Республіці, Естонській Республіці, Литовській Республіці тощо [40]. Згідно з даними репрезентативного опитування на національному рівні 83% підприємств використовують комп'ютери і програмні продукти у сфері виробництва, надання послуг та управління, а 12% – планують у найближчому майбутньому здійснити їх закупівлю. Близько 10% усіх робочих місць оснащені персональними комп'ютерами, 56% підприємств, що мають комп'ютери, використовують у повсякденній роботі локальні мережі, 37% використовують інформаційні технології з метою організації роботи на відстані для співробітників, які перебувають на робочому місці менше половини робочого часу на тиждень. Питома вага підприємств, що використовують комп'ютер як робочий інструмент або засіб виробництва послуг, залишається досить низькою (10%) [226, с. 24].

Однією з причин, що ускладнює широке впровадження ІКТ у бізнес, є низький рівень безпеки ліній передавання даних, комп'ютерів і програмних продуктів, що використовуються для розробки, обробки, отримання і передавання електронних документів. Стратегічна програма [236] надає підтримку державному сектору в прийомі звернень і забезпечує громадянам можливість вибору найбільш зручного способу доступу до публічних послуг:

Інтернет, мобільний зв'язок, інтерактивні кіоски та ін. Єдиний урядовий портал спрощує доступ та їх використання в електронному форматі. Громадяни мають персоніфікований досвід взаємодії з органами місцевої влади, користуючись перевагами інноваційних технологій.

Далі розглянемо досвід прибалтійських держав (Естонської Республіки, Литовської Республіки) як таких країн, у яких найбільш простежується розвиток надання публічних послуг фізичним та юридичним особам.

Естонська Республіка першою з республік колишнього СРСР пододала трансформаційний спад і в 1994 р. перейшла до економічного зростання. Естонці завжди вирізнялись твердим індивідуалістичним настроєм, незалежністю мислення, що сприяло становленню раціонального підприємницького капіталізму в державі.

Ключовими складовими перетворень були глибока мікроекономічна лібералізація, радикальна валютна реформа і грошова приватизація. Здійснені Урядом заходи з лібералізації цін і підписання низки угод з Європейським Союзом дозволили республіці отримати право користуватися свободою торгівлі нарівні з європейськими країнами. Усе це дало змогу не лише швидко подолати дефіцит товарів і послуг (характерний для соціалізму), а й перетворити Естонію в державу з найменшим рівнем корупції серед усіх пострадянських республік. Країна зарекомендувала себе успішним реформатором, досвід якої використовується як модель в інших державах з перехідною економікою [38].

Уряд значну увагу приділяв комп'ютерній освіченості громадян, особливо в сільській місцевості. У 1997 р. було прийнято рішення про оснащення шкіл сучасними комп'ютерами та Інтернетом. Мета програми «Стрибок тигра» полягала в підготовці школярів і вчителів до тих можливостей, які можуть надати комп'ютери і новітні інтернет-технології. Усі школи готують освічених випускників, що, у свою чергу, сприяє збільшенню кількості робочих місць зайнятих в ІТ-сфері. Програма «Дивись на світ» спрямована на верстви населення, які з певних вікових чи інших

причин не мають можливості зробити це самостійно. Обидві програми діють донині [447].

У 2011 р. 76% жителів Естонської Республіки віком 15–74 роки вже користувалися Інтернетом, 74% всіх приміщень підключені до мережі (у 2005 р. показник становив лише 34%). Сьогодні понад 70% державних послуг надаються через Інтернет портал. На думку експертів, по-справжньому електронний уряд працює лише в Республіці Сінгапурі та Естонській Республіці.

У підготовленому Всесвітнім економічним форумом Звіті про конкурентоспроможність у сфері ІТ-технологій Естонія посіла 25 місце серед 133 держав, у сфері доступності електронних послуг – перше. Цінність будь-якого ІТ-проекту залежить від ступеня корисності його практичного застосування у повсякденному житті.

Сьогодні для громадян Естонської Республіки повсякденною справою стало отримання е-послуг, які регулюються відповідно до законодавства про електронні бази даних. Естонські закони електронним процедурам надають рівний із «паперовими» статус. Ключовим елементом усіх інноваційних інформаційних систем в Естонській Республіці стала електронна ID-карта як обов'язковий ідентифікаційний документ кожного громадянина. Всередині карти розміщена мікросхема з інформацією про власника і два сертифікати, один з яких відповідає за ідентичність картки, а другий представляє цифровий підпис власника. ID-карта має високий ступінь захисту, оскільки містить PIN-код, який дозволяє використовувати її в багатьох web-системах. ID-карта є основним елементом у спілкуванні держави та громадянина, яка забезпечує доступ до всіх інстанцій і послуг. На практиці для зручності застосовується мобільний ID, за якого PIN-код вводиться з мобільного телефону. За допомогою цього пристрою місцеві жителі купують квитки на громадський транспорт (їх наявність кондукторами перевіряється за допомогою спеціального портативного пристрою), в театр, сплачують

покупку в магазині. Крім того, можна отримати послугу «м-парковка», здійснити різні види реєстрацій і платежів [447].

Найбільш широко використовується послуга «е-школа», основними користувачами якої є сім'ї з дітьми шкільного віку. Вона доступна учням (доступ до навчальних матеріалів і розкладів), учителям (планувати заняття, розміщувати матеріали) і батькам (записати дітей до школи, спостерігати за їх успішністю). Система дає змогу уникати проблем, пов'язаних з нестачею інформації в освітній сфері. В усіх школах і бібліотеках є доступ до Інтернет мережі. Після закінчення середньої школи всі випускники складають державні іспити, результати яких вводяться в систему. Кожен з випускників може ознайомитися з ними як через державний портал (eesti.ee), так і отримати у вигляді sms-повідомлення на мобільний телефон. Вступ до вищих навчальних закладів відбувається через державну систему подання вступних заяв, яка об'єднує базу даних усіх закладів і результатів випускних екзаменів, що значно спрощує процедуру вступу.

Концепція інформаційного суспільства вимагає наявності підготовлених кадрів, тому практично кожен ВНЗ в Естонській Республіці готує фахівців в ІТ-сфері. Деякі з них не мають аналогів у світі, наприклад, фахівців з комп'ютерної безпеки готують у Талліннському і Тартуському технічних університетах [40]. Успішність економіки залежить від ділової активності громадян. Будь-який підприємець, оминаючи бюрократичну тяганину, може створити фірму за допомогою комп'ютера. На Бізнес-порталі можна зареєструвати компанію за 18 хв, тобто за цей проміжок часу вона з'явиться в реєстрі підприємств, у податковому департаменті та інших необхідних структурах.

Для здійснення цієї процедури необхідно мати лише естонську ID-картку, проте система розпізнає ID-картки з Королівства Бельгії, Португальської Республіки, Литовської Республіки та Фінляндської Республіки. Ведеться робота над тим, щоб громадяни інших країн могли прямо в Інтернеті організовувати свій бізнес в Естонській Республіці.



У країні 98% фірм користуються у своїй роботі комп'ютерами з Інтернетом, 66% – мають домашні сторінки в Інтернеті, 40% – отримують рахунки в електронному вигляді. При створенні фірми всі документи можуть бути підписані цифровим підписом. Інформаційна система «е-земельний реєстр» дає змогу здійснювати пошук нерухомості виходячи з її номінальної вартості. Через систему «е-податки» надаються 92% податкових декларацій, перевіряється податкова інформація, за необхідності вносяться зміни або доповнення на підставі зібраних з різних джерел даних.

Система працює цілодобово і без вихідних, вхід до неї відбувається за допомогою ID-картки, мобільного-ID або через інтернет-банк. Система «е-банк» ідентифікує клієнта за допомогою ID-карти або мобільного-ID, які є надійнішими за картки з пароллями. Через Інтернет-банки цілодобово здійснюються перекази (98%). Основна маса бланків і форм усіх державних установ є доступною в Інтернеті та може бути оформленою в електронному вигляді.

Система «е-пацієнт» дозволяє реєструватися на прийом до лікаря, змінювати час візиту або відмінити його зовсім, а також нагадати пацієнту про наближення дати відвідування. Користувач може побачити доповнення, зроблені лікарем до його історії хвороби, ознайомитися з результатами аналізів [40].

Інформаційна система «е-поліція» забезпечує полісменам доступ до бази даних Шенгенської зони, що значно полегшує процедуру встановлення можливих правопорушень затриманої ними особи або проходження автомобіля, на якому вона пересувається. Крім того, працівники спроможні приймати оперативні рішення без зайвого спілкування з диспетчером. Швидкий та ефективний інформаційний обмін, організований між місцевими і закордонними структурами охорони правопорядку, дозволяє оперативно реагувати на різні критичні ситуації та дзвінки громадян про екстрену допомогу, затримувати осіб, які перебувають у державному і міжнародному розшуку. Система створена для захисту законослухняних громадян. Вона

сприяє зменшенню кількості нещасних випадків, приборканню порушників швидкісного режиму та пияцтва за кермом, запобіганню різним злочинам – в Естонії за останній час у 4 рази знижено рівень смертності в дорожньо-транспортних пригодах.

З 2005 р. жителі Естонської Республіки можуть проголосувати на виборах в Інтернет-режимі (за допомогою ID-карти або мобільного-ID незалежно від того, чи перебувають удома або за кордоном). Електронні вибори проводяться за кілька днів до «традиційних» паперових.

З метою забезпечення анонімності голосування після ідентифікації особи відбувається поділ поданого голосу і цифрового підпису. У 2009 р. під час проведення місцевих виборів 104 413 учасників голосування (15,7%) скористалися можливістю проголосувати в Інтернеті. У процесі створення перебуває електронна система з реєстрації шлюбів та оформлення розлучень. Усі документи в електронних системах підписуються цифровим підписом за допомогою ID-карти. Він має таку саму юридичну силу, як і паперовий. Його неможливо скопіювати, і він є недійсним без відповідних кодів. Зловживання електронною ідентичністю та її крадіжка переслідуються законом. Захист особистої інформації громадян є невід'ємною частиною естонського законодавства.

Зберігання та використання інформації в електронному вигляді регулюється кількома різними законами. Використання баз даних державної установи постійно відстежується і фіксується спеціальним чином [447]. Більшість людей, які користуються ID-картою в Інтернеті, не підозрюють, що підключаються не до єдиної, а до безлічі баз даних.

В Естонській Республіці з метою уникнення створення однієї гігантської бази даних розроблена технологія «Перехрестя». Вона дає змогу використовувати кілька баз різних установ через один портал. Модульна конструкція є досить ефективною, оскільки збій в одній системі не впливає на інші. Технологія дозволяє уникати виникнення монополістів у сфері розробки програмних систем, оскільки держава не спирається на окремого

конкретного розробника. Це забезпечує наявність конкурентного клімату і гарантує країні відразу кілька провідних компаній-розробників.

Естонські провайдери безпосередньо сполучені з багатьма європейськими державами, причому ці з'єднання багаторазово продубльовані, що створює додаткові переваги у сфері захищеності від збоїв. Територія Естонської Республіки повністю покрита сигналом трьох мобільних операторів, які дають можливість мобільного Інтернет з'єднання, у великих містах можливий 3G-зв'язок.

У державі існує 1 140 офіційно зареєстрованих точок бездротового Інтернету, з'єднання на більшості з них є безкоштовним. Практично в кожному кафе чи ресторані, в державних установах є можливість користування безкоштовним бездротовим Інтернетом. Навіть у важкодоступних умовах достатньо переміститися на кількасот метрів, щоб отримати сигнал.

Державна ініціатива EstWin спрямована на побудову широкосмужової мережі нового покоління, яка забезпечить швидкість зв'язку до 100 Мбіт/сек. Безліч фундаментальних інновацій в Естонії вже завершені, але швидкі зміни в інформаційному суспільстві вимагають постійного руху. Створюється повна електронна версія системи охорони здоров'я, ведуться роботи з підтримання й оновлення наявних систем [40].

Державний портал (eesti.ee) дає можливість жителям Естонської Республіки отримувати достовірну інформацію і користуватися е-послугами для громадянина, підприємця та чиновника. Портал об'єднує близько 100 е-послуг, 300 офіційних бланків. На сайті розташовано по над 2 000 різних статей і 1 500 посилань. Головне завдання проекту Egorise полягає у звільненні підприємців від наявних адміністративних перепон і поліпшенні їх доступу до інформації у країнах-партнерах проекту – Республіці Білорусь, Естонській Республіці, Литовській Республіці, Фінляндській Республіці тощо.

У Литовській Республіці впроваджено концепцію «е-послуги». В державі збільшилася пропозиція та якість таких послуг, що позитивно позначилося на ставленні суспільства до їх використання.

У 2012 р. населення країни 181 759 разів скористалося «е-заявкою на навчання за основними програмами», 68 649 – для подання декларацій за місцем проживання, 62 633 – реєстром жителів «Mani dati» (Мої дані), 44 060 разів цікавилися прогнозом розміру пенсії.

Державні та муніципальні установи активно здійснюють електронні закупівлі. Порталом латвійських публічних послуг ([www.latvija.lv](http://www.latvija.lv)) скористалося понад 258 тис. жителів [272]. У державі розроблено унікальну в Європі технологію електронного цифрового підпису eParaksts, який не потребує смарт-карт, спеціальних пристроїв і програмного забезпечення [53]. Проект розроблений Латвійським державним центром радіо і телебачення (LVRTC). Електронний підпис eParaksts забезпечує зручну та обов'язкову в правовому відношенні комунікацію з державними установами, банками та постачальниками телекомунікаційних послуг, використовується для укладання бізнес-договорів з усіма установами ЄС.

Процес підписання здійснюється протягом кількох хвилин, адресат отримує документ електронною поштою. Клієнт використовує PIN-код, наданий йому в момент отримання електронного підпису, та створений ним пароль. Замовити eParaksts можна в центрах обслуговування клієнтів LVRTC, які співпрацюють з державним агентством «Інформаційні системи культури», що розташовані в 60 бібліотеках держави. Для замовлення використовується паспорт та анкета заявки, яку можна заповнити і роздрукувати на сайті ([www.eparaksts.lv](http://www.eparaksts.lv)) або в бібліотеці. Надалі всі дії з аутентифікації здійснюються на порталі.

Електронному цифровому підпису Законом про електронні документи надана юридична сила, формування електронної інфраструктури. В межах проекту RAIN-1 прокладено майже 3 400 км широкосмугових кабельних ліній, охоплено 468 сільських староств держави (у 241 з них раніше не було

жодного доступу до Інтернету), які поєднані з 51 самоврядуванням. Проект RAIN-2 спрямований на прокладення ще близько 4 400 км широкосмугових кабельних ліній, створення інфраструктури зв'язку в не менш ніж 770 невеликих містах і селах країни.

Таким чином має бути створена єдина мережа, яка дасть змогу 98% жителів країни отримати можливість користуватися широкосмуговим зв'язком.

В електронний простір було переміщено такі публічні послуги [123]:

- «е-поліцію», що дає інтерактивну можливість звернутися до поліції, отримати інформацію про розгляд заявки і прийняте рішення тощо;
- «портал водіїв», який дозволяє швидко й легко отримати посвідчення водія, оперативно повідомити про загублений документ, зареєструватися на іспит;
- реєстрацію приватних підприємств та акціонерних товариств (пакет послуг розширюється);
- створення і впровадження електронної системи обслуговування мешканців.

Необхідно також навести досвід Республіки Грузія у наданні публічних послуг як однієї з держав, що здійснили ряд реформ в публічному адмініструванні.

У 2000 р. з метою приборкання корупції в державному секторі президент Республіки Грузія Е. Шеварднадзе створив групу із 7 експертів для розробки Національної програми з боротьби з корупцією і заходів з її виконання.

У квітні-травні 2001 р. на основі пропозицій експертів президентом були підписані два укази – про утворення координаційної ради та Бюро по боротьбі з корупцією. Очолювана президентом Рада здійснювала роботу до листопада 2003 р. Однак результати її діяльності були занадто скромними. В уряді практично була відсутня політична воля до зміни наявної ситуації.

На той час корупція поглинула майже всі сфери життя Республіки Грузія: хабарництво в автоінспекції, при отриманні паспортів, посвідчень водія, проходженні технічного огляду транспортного засобу, реєстрації власності, відкритті бізнесу, будівництві житла, отриманні освітніх (у вищих навчальних закладах) і медичних послуг.

Розмаїття корупційних схем змушувало підприємців вести подвійну бухгалтерію: одну – для податкових органів, іншу – для реального обліку. Компанії, до яких не були прихильні податкові органи або які не платили хабарів, піддавалися постійному тиску. Результатом корупції стали зростаючі затримки з оплатою товарів і послуг із держзакупівель, виплати заробітної плати та пенсій. У 2003 р. податкові надходження офіційно становили лише 14% ВВП, а насправді – близько 12% ВВП. Бюджет передбачав надходження з усіх джерел у розмірі 1 млрд ларі, а надходило лише 400 млн ларі [41, с. 83–89].

За показниками умов для ведення бізнесу в рейтингу 2012 р. держава посіла 16 місце зі 102, потрапивши до однієї групи разом з багатьма розвиненими країнами Організації економічного співробітництва і розвитку [32, с. 8].

Із 2011 р. у містах Батумі та Руставі функціонують центри з надання державних послуг, завдяки чому концептуально уніфіковано послуги, які надаються різними державними органами (Служба реєстрації актів цивільного стану, Національне агентство державної реєстрації, Національна архівна служба, Національне бюро правопорядку, Нотаріальна палата, філія Законодавчих бюлетенів і законів Республіки Грузія та ін.). Діяльність таких центрів забезпечує спрощений доступ населення до послуг. Діяльність зазначених центрів контролюється державою [70, с. 5].

На державному рівні сформовано перелік відомств із зазначенням кожного виду наданого ними дозволу чи ліцензії та проведеної перевірки. Проаналізовано можливі наслідки скасування різних вимог, з'ясовано, наскільки та чи інша ліцензія або дозвіл забезпечують досягнення

передбаченої законом мети, виявлено причини, які заважають роботі наявної системи перевірок і видачі довідок та отриманню очікуваного ефекту. Дерегуляція радикально змінила систему стимулів. Роботу відомств почали оцінювати за тим, яку конкретно користь вони приносять і які можливості для виконання своїх функцій мають. У проведенні реформ ураховувався досвід таких країн, як Естонія, Нова Зеландія та Сінгапур [41, с. 83–89].

*Забезпечення функціонування державного та громадянського реєстрів.* Система реєстрації будь-якого акта – від народження дитини до появи нової юридичної особи – у 2003 р. перебувала в хаотичному стані й була пронизана корупцією. Неточна інформація зберігалася в архівах радянського зразка. Реєстрація власності потребувала відвідування різних інстанцій та отримання нотаріально завірених документів.

Щоб отримати паспорт, громадянин спочатку йшов в одну організацію, аби потім піти в іншу за довідкою про підтвердження місця проживання; згодом він повертався назад до першої інстанції, вистоював кілька годин у черзі, платив хабар чиновнику за виконану ним свою роботу. При цьому практично не було взаємного обміну інформацією між організаціями, які вели державний і цивільний реєстри. Це спричинювало помилки, дублювання в роботі та збільшення вартості послуг і затримок. За даними дослідження Світового банку «Легкість ведення бізнесу», у 2005 р. реєстрація власності в Грузії передбачала 8 процедур і в середньому займала 39 днів, її вартість становила 2,5% від вартості майна.

Прейскуранти офіційно не надавалися, що сприяло корупції. Так, наприклад, вартість реєстрації власності залежала від обсягу трансакції, її вартості або інших параметрів на розсуд чиновника [32, с. 63]. Чиновники часто вимагали непотрібні документи або ті, які важко отримати, щоб одержати додатково гроші. Корупція в організаціях, відповідальних за ведення реєстрів, у тому числі цивільного, дозволяла кримінальним особам отримувати паспорти на інші прізвища. Навіть звичайні громадяни вносили в документи недостовірні дані про себе. Щоб налагодити роботу реєстрів,

необхідно було вдосконалити інститути, спростити процедури, зберегти і залучити нові кадри.

У червні 2004 р. парламент ухвалив закон про державний реєстр, згідно з яким ліквідовувалося агентство державного реєстру, у складі Міністерства юстиції створювалася юридична особа – Національне агентство державного реєстру. Наступним кроком стало усунення конфлікту інтересів шляхом зміни ролі та функцій різних організацій, діяльність яких мала відношення до питань реєстрації. За новим законом реєстратори не можуть входити до складу комісій, що займаються продажем землі, а функції контролю перейшли до місцевих органів влади, які втратили можливість брати участь у виборі місцевих реєстраторів [32, с. 65].

Окремо хочеться відзначити таку успішну грузинську новачку 2011 р., як Будинок юстиції – державний заклад, у якому сконцентровано значну кількість (понад 300) державних сервісів в одній будівлі за принципом «єдиного вікна» та який обслуговує до 16 тис. споживачів на день. Тут розміщуються Палата нотаріусів Грузії, Національне агентство публічного реєстру, Агентство цивільного реєстру, Національний архів і Національне бюро з виконання. Сьогодні Будинки юстиції відкриті й функціонують у таких містах, як Батумі, Руставі, Местія, Кутаїсі, Озургеті, Гурджаані, Ахалцихе, Марнеулі, Кварелі, Телаві, Тбілісі, Горі.

У 2013 р. відкрито Будинок юстиції в містах Зугдіді, Поті, Чіатура, Лагодехі, Мцхета. Середній час очікування становить 0,48 хв, а час обслуговування – 5 хв. Дослідження задоволеності споживача свідчать, що після відкриття Будинків юстиції відповідний показник збільшився з 10% до 92% [41, с. 83–89].

Споживача, який прийшов у Будинок юстиції, зустрічають біля входу консультанти, які залежно від проблемних питань направляють його до оператора. Зал обслуговування розділений на 3 основних сектори:

- самообслуговування: за допомогою автоматизованих систем споживачі можуть самостійно отримати різні послуги (витяг з реєстру про



майно або бізнес, біометричне фото для паспорта, перевести в готівку грошову суму в банкоматі, провести дистанційні оплати тощо);

- швидкого обслуговування: споживач отримує сервіси, тривалість яких не перевищує в середньому 2 хв (видача паспорта, посвідчення особи, документ, завірений апостилем або шляхом легалізації, рішення про реєстрацію або виписку про нерухоме майно чи бізнес та ін.);

- довгострокового обслуговування: споживач отримує сервіси, на реалізацію яких потрібно затратити понад 5 хв (подати заяву на паспорт, здати документи, необхідні для реєстрації майна або бізнесу, отримати з архіву біографічну довідку, подати заяву на обслуговування іншого виду).

Такий розподіл на сфери обслуговування знижує до мінімуму ризик виникнення довгої та хаотичної черги, робить пересування громадян більш організованим й упорядкованим. Послідовність громадян, які хочуть отримати обслуговування, регулюється спеціальною електронною інтегрованою системою управління чергою.

З кінця 2013 р. у Тбіліському Будинку юстиції споживач може отримувати державні послуги шляхом Just Drive (отримати паспорт, посвідчення про народження дитини та інші документи) без відвідування будівлі, не виходячи з автомобіля, на прилеглій біля Будинку юстиції території, з вікна Just Drive. Зазначимо, що Грузія за низкою позицій у рейтингах Світового банку DoingBussiness-2013 посідає сьогодні такі місця: «реєстрація власності» – 1 місце у світі, «дозвіл на будівництво» – 4 місце, «відкриття бізнесу» – 7 місце, «захист інвесторів» – 17 місце. За розвитком е-уряду держава сягнула кращих показників у Європі [41, с. 83–89].

*Отже, в законодавстві Російської федерації, Республіки Білорусь, Республіки Молдова інформаційні технології є невід'ємною частиною повсякденної діяльності органів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг. Органи виконавчої гілки влади зазначених країн, тобто уряди, міністерства та їх структурні підрозділи використовують у своїй діяльності інформаційні технології, які сприяють підвищенню якості*

публічних послуг, роблять публічне адміністрування зазначених органів більш ефективним, що, у свою чергу, веде до поліпшення взаємодії держави та громадян, зокрема і юридичних осіб, та підвищують демократичні стандарти забезпечення прав і свобод людини та громадянина у процесі отримання послуг споживачами.

Таким чином, проаналізувавши досвід прибалтійських країн (Латвійської республіки, Естонської республіки), можемо визначити такі позитивні аспекти надання публічних послуг в електронній формі: цілодобовий зручний доступ для всіх користувачів, особливо осіб з обмеженими можливостями або тих, які працюють чи навчаються за кордоном, зі збереженням конфіденційності; використання різних дистанційних каналів комунікації, що, в свою чергу, призводить до зниження вартості такої послуги та до прискорення строку надання різних видів публічних послуг споживачам і, як наслідок, покращення екологічної ситуації (зменшуються викиди палива; витрати паперу тощо); надання публічних послуг в одному місці («єдиний офіс», «єдино вікно» тощо), що дає змогу в повному обсязі задовольнити потреби споживачів; зменшення адміністративного навантаження на систему органів влади: як приклад, електронні рахунки-фактури та документи завжди є доступними в особистому порталі споживача, де зберігаються всі фінансові документи тощо; спрощена форма заповнення заяв, бланків тощо, що, у свою чергу, усуває можливість припуститися технічних помилок. Усе це загалом зменшує корупційні ризики і підвищує рівень довіри до органів публічної адміністрації.

У результаті дослідження досвіду Республіки Грузія зроблено висновок, що миттєва реалізація політики «повної нетерпимості до корупції», демонстрація швидких і наочних результатів у край важливі для підтримки довіри й отримання достатнього тимчасового ефекту в досягненні поставлених довгострокових цілей. Під час проведення реформ було створено цикл, у якому цілеспрямована державна політика та чітке

*бачення цілей та змісту реформ, підтримувані гнучкою стратегією, прагматизмом і швидкістю реалізації, дали негайні результати, які, у свою чергу, розширили вікно можливостей і зміцнили політичну волю в подальшій боротьбі з корупцією.*

#### **4.2. Європейські правові стандарти надання публічних послуг**

Загальним напрямом реформ для урядів зарубіжних країн є підвищення прозорості та оперативності надання послуг. Наприклад, з метою підвищення прозорості та якості системи послуг, що надаються державними органами, Департаментом транспорту у Великобританії щорічно розробляється та подається звіт про надані послуги та їх відповідність стандартам. Підвищенням прозорості й оперативності надання послуг, орієнтацією на нагальні потреби суспільства характеризується і Болгарія, який притаманний своєрідний підхід до виявлення потреб суспільства, що має певною мірою управлінський характер. У Фінляндській Республіці з метою підвищення прозорості та ефективності надання публічних послуг здійснюється оцінка результатів державних програм реформування. Критеріями оцінки таких результатів виступають, як правило, думка населення про якість суспільних послуг, ступінь керованості державних органів та ефективність їхньої діяльності, мотивація державних службовців, якість реалізації програм, необхідних для здійснення реформи, значення цілей цих програм для суспільства та їх несуперечність [165].

Подібний досвід країн Європи може бути запозичений і нашою державою. Необхідність оцінювання прозорості, ефективності, якості та оперативності надання послуг є актуальною і для України на сучасному етапі її розвитку, оскільки й досі наша держава не має чітких стандартів надання публічних послуг населенню. Розглядаючи сферу регулювання публічних

послуг, слід зазначити, що у більшості зарубіжних країн (Європа, США) існує розподіл державного управління на два види: негативне, яке за своєю сутністю характеризується втручанням та обмеженням поведінки суб'єктів, та позитивне, сутність якого полягає у наданні публічних послуг. Для негативного державного управління притаманний імперативний метод правового регулювання, для позитивного державного управління – диспозитивний. Однак слід зазначити, що межі застосування імперативного та диспозитивного методів регулювання є досить розмитими, при цьому використання імперативного методу правового регулювання не є домінуючим. У Федеративній Республіці Німеччині, наприклад, кожному виду державного управління притаманний відповідний адміністративний акт. Негативне державне управління втілюється в життя шляхом прийняття обтяжуючого адміністративного акта, а позитивне державне управління, у свою чергу, – шляхом прийняття дозвольного адміністративного акта [37, с. 8].

Понятійний апарат у країнах Європи характеризується широким використанням терміна «service public» (наприклад, Франція) або «public service» (наприклад, Великобританія). Використання цього поняття, як зазначає Ю. О. Тихомиров, має двояке значення. З одного боку, у матеріальному сенсі, це поняття може бути перекладене як «публічна послуга», під якою розуміється «будь-яка діяльність, спрямована на задоволення потреб, які мають публічний інтерес». У такому розумінні послуга «повинна бути забезпечена та проконтрольована адміністрацією, оскільки безперервне задоволення цієї потреби може бути гарантоване тільки нею» [356, с. 381]. З іншого боку, у формальному сенсі, цей термін може бути розтлумачений як «організована сукупність матеріальних та людських ресурсів, які застосовуються державою або іншим публічним колективом з метою виконання певних завдань», оскільки має переклад «публічна служба» [356, с. 381].

Вважаємо за необхідне зазначити, що спочатку поняття «public service» використовувалось у сенсі «суспільної користі», тобто поняття мало визначати вид послуг, які мають суспільно-корисне значення (поштові, залізничні послуги). Другий, і основний, зміст має інтерпретація цього поняття як «державної служби», тобто зміст, вкладений у це поняття, визначає публічну сферу, перш за все, як систему організацій, покликаних приймати рішення, спрямовані на задоволення суспільного блага. Ще одна інтерпретація цього поняття має на меті визначення публічності через індивідуальність потреб, тобто основною метою є не задоволення потреб суспільства в цілому, а задоволення індивідуальних потреб та інтересів окремих громадян [472]. А отже, послугам наданий у цьому разі персональний характер, а не загальнозначимий суспільний.

Слід зазначити, що Європейський Союз у 1992 році запровадив англосаксонське поняття «універсальна послуга», під якою розуміється мінімальна послуга встановленої якості, яка надається будь-якому користувачу за доступною ціною. Однак, як зазначає Ю. О. Тихомиров, у цьому разі йдеться про мінімальну базову послугу в конкурентному середовищі, яка надається на умовах однакового тарифного плану та з однаковим рівнем стандартів, а не про дійсне поняття публічної послуги [356, с. 386], яке є ширшим за змістом. Поряд із поняттям «універсальна послуга» законодавство Європейського Союзу містить також поняття «послуг, що надаються за розпорядженням державних органів», закріплене у Генеральній Угоді про торгівлю послугами. Такі послуги, відповідно до вказаної Угоди, визначаються як «будь-які послуги, що надаються ані на комерційній основі, ані на підставі конкуренції між постачальниками цих послуг» [365, с. 11]. Таким чином, можна дійти висновку, що у Європейському Союзі поряд з оплатними послугами існує певна категорія послуг, які надаються безоплатно і встановлені державою у спеціальних розпорядженнях.

У зарубіжних країнах поняття «публічні послуги» має свої характерні ознаки, які можуть бути як спільними для декількох країн, так і мати певні відмінності з урахуванням особливостей внутрішнього життя тієї чи іншої країни. У Французькій Республіці, як зазначає Ю. О. Тихомиров, публічні послуги характеризуються чотирма основними критеріями: задоволенням суспільного інтересу, безперервністю, пристосованістю, рівним доступом для всіх до послуг [356, с. 384], які можуть бути використані й у процесі аналізу цієї категорії в інших країнах світу, враховуючи загальну тенденцію країн до задоволення людських потреб і спрямованість на підвищення якості надання публічних послуг. Вважаємо за доцільне розкрити зміст зазначених критеріїв.

Задоволення суспільного інтересу завжди вважалось фундаментальним критерієм публічних послуг та означає спрямованість публічної влади на задоволення наявних у суспільстві потреб, інтересів, реалізацію прав, закріплених за громадянами законодавством країн. При цьому така спрямованість діяльності органів публічної влади повинна гарантуватись наявністю зобов'язання державної влади з її забезпечення та контролю цієї діяльності.

Вважаємо також за доцільне зазначити, що досить важливими змінами, що спрямовані на визнання потреб людини і реалізацію цих потреб органами державної влади, зокрема, у країнах Європейського Союзу, є зміни, що пов'язані з реформуванням податкової системи цих країн. Основними завданнями податкової реформи в цих країнах є спрямованість на створення гідних умов розвитку для фізичних осіб та модернізація податкової системи з метою її збалансування та встановлення гідних та справедливих умов для розвитку бізнесу в державі. Окрім цього, існує певна тенденція, яка була б корисною і для України, а саме спрямованість на безоплатність певних послуг, які надаються податковими органами (наприклад, оформлення патенту), з урахуванням оплати податків [475]. Діяльність податкових органів також зазнає певних змін, пов'язаних із більшою спрямованістю податкових органів на взаємодію із суспільством. Широким попитом у країні

користується проведення консультацій з питань оподаткування, а також опитувань громадян із приводу якості надання послуг податковими органами [457].

Отже, бачимо, що загальна тенденція країн Європи до забезпечення ефективної та якісної реалізації прав, свобод та інтересів громадян, задоволення потреб суспільства характеризується, перш за все, націленістю органів державної влади на досягнення результату. А досягненню результату, у свою чергу, сприятиме, як вважають уряди вказаних країн, всебічна модернізація структури органів державної влади, процесу та процедур надання ними послуг, системність правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із наданням послуг населенню. Саме цим досягається ефективність втілення в державне життя програмних принципів, закладених у реформах цих країн.

Наступний критерій публічних послуг – безперервність – є не менш суттєвим. Цей критерій у Французькій Республіці виражається, як зазначає Ю. О. Тихомиров, у таких формах: «існування відповідальності у разі перерви в наданні публічної послуги; застосування теорії непередбачуваності; право на страйк агентів публічної послуги у межах встановлених обмежень, якому повинно передувати відповідне повідомлення за п'ять днів; залучення персоналу до роботи у примусовому порядку» [356, с. 384–385]. Пристосованість, як зазначає Ю. О. Тихомиров, відображається у тому, що «публічний орган влади, беручи на себе зобов'язання безпосереднього управління наданням публічної послуги, покладає її надання на тих суб'єктів, які здатні адаптувати послуги до існуючих в межах країни на даний момент загальновизнаних потреб» [356, с. 385]. Такий критерій також є досить важливим, оскільки здатність державної влади адекватно реагувати на нагальні потреби суспільства є однією з передумов нормального та економічно і політично стабільного життя країни.

Рівний доступ для всіх до публічної послуги «має розумітись як неможливість встановлення будь-яких дискримінаційних обмежень по відношенню до громадян» [356, с. 385], які споживають публічні послуги. Будь-яке обмеження, якщо виникла необхідність його існування, повинне мати загальний характер і стосуватись усіх без винятку. На думку Ю. О. Тихомирова, «рівний доступ до публічних послуг є зворотним боком правила рівності всіх перед публічними обов'язками» [356, с. 385].

Наступним критерієм, характерним для публічних послуг у зарубіжних країнах, можна визначити суб'єктний склад. В умовах сучасного розвитку країн світу у більшості з них відбувається своєрідне розгалуження державної функції з надання публічних послуг: безпосереднє надання публічних послуг передається суб'єктам приватного права, а правове регулювання і контроль зберігається за державними органами. При цьому таке розгалуження функції з надання публічних послуг, як правило, охоплює все, що входить до компетенції публічної служби. Це діяльність, яка залежить від компетенції держави та перебуває під її безпосереднім контролем. Ю. О. Тихомиров зазначає, що «децентралізація влади передбачає наділення певною юридичною, фінансовою та бухгалтерською автономією органів, відповідальних за надання публічної послуги» [356, с. 385].

В адміністративній системі Французької Республіки існують адміністративні інститути, які тією чи іншою мірою відповідають нашому поняттю «відомства». Одним із різновидів таких інститутів, як зазначає О. Н. Козирін, є так звані служби національної компетенції (*services à compétence nationale* – SCN).

Створення таких служб, у свою чергу, було передбачено Декретом № 97-463 від 9 травня 1997 року, а власне служби були юридично виведені за рамки центральної адміністрації. Відмінність цих служб від центральної адміністрації полягає в тому, що вони не беруть участі у формуванні публічної політики, не контролюють її виконання і виступають виключно її технічним інструментом. Поряд зі службами національної компетенції у



Французькій Республіці існує ряд незалежних адміністративних органів (*autorités administratives indépendantes* – AAI), які хоча і є державними установами, однак відповідно до законодавства отримали повну автономію від центральної адміністрації. Як правило, такі незалежні адміністративні органи можуть називатися бюро, комісії, ради, вищі ради, медіатори, посередники [133].

У Фінляндській Республіці оцінку публічних послуг пропонується здійснювати за такими групами критеріїв, як менеджмент і персонал, процедури та структура органу, якість послуг і задоволення споживача, економність та ефективність, результативність. В оцінці публічних послуг керуються не лише потребами споживача, але й публічними інтересами. Стратегія якості публічних послуг містить рекомендації та принципи, які фінський публічний сектор може використовувати з метою надання ефективних публічних послуг, що орієнтуються на споживача. Удосконалення може бути успішним лише за наявності взаємодії між публічними органами, громадянами та бізнесовою спільнотою [425, с. 49, 60].

Питання якості публічних послуг стосується співпраці країн у рамках Європейського Союзу. Для цього визнано за необхідне розробити союзні та локальні стандарти якості публічних послуг, запровадити елемент змагання між окремими країнами тощо. Зокрема, рекомендується створювати хартії послуг, що визначатимуть опис і специфікацію послуги і міститимуть чинні стандарти обслуговування, надавати можливість для подання громадянами скарг і пропозицій щодо поліпшення їх якості тощо.

Отже, положення деяких законодавств зарубіжних країн може слугувати для нашої держави поштовхом до створення подібної системи регулювання сфери надання публічних послуг, структури та організації органів державної влади. Разом із тим слід зазначити, що у разі вирішення питання щодо доцільності впровадження такого досвіду в Україні необхідно провести зважений аналіз можливостей впровадження цього досвіду в цілому

чи частково, а також корисності урахування положень законодавства Іспанії з приводу строкового делегування функцій [203, с. 66].

Необхідно констатувати, що зважена імплементація принципів та критеріїв оцінювання надання публічних послуг у зарубіжних країнах (Німеччині, Французькій Республіці, Великобританії тощо) повинна передбачати урахування особливостей суспільних відносин, які склались в Україні, а також послідовність впровадження міжнародних норм та інститутів права, оскільки їх схожість на перший погляд може водночас мати суттєві відмінності у процесі їх впровадження, що призведе до негативного результату імплементації, а також до колізій у нормативно-правових актах України.

Для вивчення практики надання публічних послуг (організаційного складника) у Великій Британії, Французькій Республіці нами було досліджено веб-сторінки органів влади цих країн. Зауважимо, що такі веб-сторінки функціонують за принципом зручності у задоволенні потреб, насамперед, отримувачів послуг. Наприклад, у Канаді за результатами проведеного опитування «Спочатку громадяни» традиційний підхід до послуг з погляду інституцій, відповідальних за їх надання, було змінено на підхід з позиції громадян, які їх отримують [126, с. 42]. Подібна практика надання таких послуг відбувається й в інших країнах, переважно за принципом «єдиного вікна».

Надання публічних послуг у ФРН [253], Французькій Республіці [255], Фінляндській Республіці [254], Республіці Польща [251] відрізняється тільки національними особливостями системи органів влади, а для отримувачів послуг забезпечується максимальна зручність.

Так, у Польщі формування єдиної централізованої системи надання публічних послуг населенню пов'язане з адміністративно-територіальною реформою, яка проводилася у країні в 2000-х роках і відповідно до якої організацію надання публічних послуг було покладено на органи територіального самоврядування. Територіальне самоврядування є важливою

частиною публічної адміністрації в Республіці Польща [36, с. 269]. Воно поділяється на місцеве (рівень гміни та повіту) і регіональне (рівень воєводства), які не мають ієрархічної залежності [36, с. 269]. Слід відзначити діалектичну єдність діяльності в Польщі урядової та самоврядної адміністрацій [36, с. 269]. Якщо для органів державної виконавчої влади характерне вертикальне підпорядкування, то органи територіального самоврядування всіх рівнів є незалежними як один від одного, так і від органів державної виконавчої влади [36, с. 269]. Але ця незалежність поєднується з необхідністю спільно вирішувати проблеми територій, що неминуче веде до співпраці [36, с. 269]. Основним завданням органів територіального самоврядування є організація надання публічних послуг для мешканців [36, с. 269]. Ці послуги поділяються на комунальні (енергія, водопостачання та каналізація, транспорт, утримання доріг та зелених насаджень тощо), соціальні (навчання, охорона здоров'я, соціальна допомога, безпека, культура, питання ринку праці тощо) та адміністративні. Органи самоврядування повинні організувати надання послуг мешканцям, але не зобов'язані їх самостійно надавати. Як правило, для цього укладаються контракти із суб'єктами господарювання чи неурядовими організаціями [110, с. 101; 36, с. 269].

Отже, кожна країна має свою систему законодавства та відповідну систему надання публічних послуг відповідно до національних особливостей. Однак спільним для всіх розглянутих країн є прагнення держав покращити співпрацю з громадянами. На виконання цього впроваджено надання послуг через Інтернет, водночас не відкидаються й інші способи комунікації – поштою та за особистим зверненням осіб до органів влади. Варто пам'ятати, що Інтернет є тільки інструментом донесення публічних послуг до отримувачів. Не маючи цілісної системи вироблення політики щодо публічних послуг і надання публічних послуг, не слід сподіватись, що Інтернет покращить якість цих послуг. До того ж у вищеназваних країнах аналогів

українських публічних послуг не так багато, а процедури їх отримання детально описані.

Доцільно зазначити, що природа виникнення досліджуваних послуг у західному суспільстві має свої особливості. Вони з'являються тоді, коли є потреба у їх наданні, і можуть зникати, коли потреби вже немає. До того ж адміністративні послуги, як правило, надаються безкоштовно, а плата стягується за додаткові супутні послуги. Так, перед отриманням відповідного дозволу споживач проходить навчання, яке й оплачує. Таким чином, можна зазначити, що державні та бізнес-послуги тісно переплетені, однак споживачі чітко поінформовані, за що вони платять. Для зручності споживачів такі послуги надаються через Інтернет [211, с. 38].

Європейський досвід реалізації теорії публічних послуг пішов дещо іншим шляхом, ніж вітчизняний [211, с. 38]. У зміст поняття «public services» європейські вчені вкладають ширше значення, ніж в українській доктрині вкладається в поняття «адміністративні послуги», тобто публічні послуги в європейському законодавстві – це будь-які послуги, надання яких становить публічний (загальний) інтерес [211, с. 38].

Так, Л. Шереметьєва та І. Беца зазначають, що «якщо звернутися до досвіду Європейського Союзу у справі дефініцій, то термін public service (аналогічний українському терміну державна послуга) має принаймні два значення, які між собою майже не перетинаються: 1) «державна послуга» й «державне обслуговування»; 2) «державна служба» [438].

Окрім того, як зазначалося, в європейському законодавстві використовується поняття «services of general interest», тобто послуги, що становлять загальний інтерес, зокрема Європейською комісією затверджено Стандарти якості послуг, що становлять загальний інтерес в Європі («A Quality Framework for Services of General Interest in Europe») [455]. У зазначеному документі проведено розмежування суміжних понять, які використовуються в європейському законодавстві для позначення сфери публічних послуг [455].

Так, використовується поняття «послуги, що становлять загальний інтерес» (Services of general interest (SGI), що визначаються як такі, що надаються органами публічної влади держав-членів для задоволення загального інтересу, що є предметом спеціальних публічно-сервісних зобов'язань [469]. Цей термін охоплює послуги, що стосуються економічних та неекономічних інтересів, проте останні не підлягають під правове регулювання законодавства ЄС [469]. «Послуги, що становлять загальний економічний інтерес» є господарською діяльністю, яка здійснюється для досягнення результатів загального суспільного блага, яка не буде здійснюватися (або буде здійснюватися за різних умов з точки зору якості, безпеки, доступності тощо) на ринку без державного втручання [469].

Також у європейському законодавстві використовується поняття «соціальні послуги, що становлять загальний інтерес» (Social services of general interest (SSGI), до яких належать системи соціального забезпечення, які охоплюють основні ризики, що можуть мати місце протягом життя, а також низка інших важливих послуг, що надаються безпосередньо особі та відіграють превентивну роль [469].

Поняття послуг у публічному секторі Л. Матеї визначає як «низку угод між споживачем і постачальником цих послуг, що охоплює дуже різноманітні сфери, напрямки і продукти, та має місце у відносинах спеціального типу між їх учасниками» [469].

Природа такого особливого типу відносин, що мають місце у процесі надання публічних послуг, розкривається через вимогу забезпечення п'яти основних аспектів участі споживачів, серед яких у зарубіжній юридичній літературі виділяються такі: 1) «інформація – забезпечення споживачів інформацією, що стосується видів послуг, які будуть надаватися; 2) консультації – уведення споживача в процес прийняття рішень і забезпечення можливості діалогу із суб'єктом надання послуг, однак кінцеві рішення приймаються адміністрацією або суб'єктом надання послуг; 3) партнерство – надання права споживачу послуг брати участь у процесі

прийняття рішень; 4) делегування – споживач може приймати проміжні рішення, але в певному контексті, установленому адміністрацією або суб'єктом надання послуг; 5) контроль – установлення та забезпечення споживачеві можливості подавати скарги на всі рішення органів публічної адміністрації» [464].

У європейській адміністративно-правовій доктрині зазначається, що «розмежування між публічними послугами і послугами, що надаються приватним сектором, стає менш значним [469, с. 70]. Це частково пов'язано з приватизацією функцій підприємств і комунальних установ, що належали раніше до державного сектору [469, с. 70]. До того ж органи державної влади сьогодні передають за контрактами багато функцій приватному сектору [469, с. 70]. Завданням приватних організацій, які надають послуги, є виконання основної функції, необхідної для сприяння економічному та соціальному благополуччю, включаючи приватний сектор із сильним публічним елементом» [469, с. 70].

Окрему увагу в цьому аспекті слід звернути на проблему перерозподілу функцій суб'єктів публічної адміністрації із центрального рівня на місцевий [469, с. 70]. Так, має бути зменшена кількість публічних послуг, що надаються центральними органами виконавчої влади, більшість публічних послуг має надаватися на найбільш наближеному до населення рівні, а саме органами місцевого самоврядування [469, с. 70].

Зважаючи на те, що забезпечення відповідного рівня якості надання публічних послуг на всій території держави є важливим завданням органів державної влади, правовому регулюванню зазначеної сфери в європейському правовому просторі приділяється значна увага [469, с. 70]. Так, Р. Сірден зазначає, що у французькій доктрині адміністративного права «публічні послуги поділяють на так звані адміністративно-публічні послуги, надання яких регулюється нормами публічного права, та економічні публічні послуги, що регулюються нормами приватного права» [468].

Таким чином, розглядаючи питання надання публічних послуг у країнах ЄС, насамперед слід звернути увагу на правове регулювання надання таких послуг, зокрема тих, що аналогічні змісту поняття «адміністративні послуги» в українському законодавстві [468]. Тобто це послуги органів публічної адміністрації, що є результатом здійснення владних повноважень суб'єкта надання такої послуги та стосуються таких публічних сфер, як ліцензування, реєстрація, надання дозволів тощо [468].

У європейській адміністративно-правовій доктрині дослідженню проблеми оскарження адміністративних актів суєктів публічної адміністрації, що є результатами надання публічних послуг, приділяється значна увага, оскільки вдосконалення механізму оскарження одночасно постає засобом захисту прав та інтересів приватних осіб і засобом підвищення якості надаваних послуг [469, с. 71].

Окремою рисою публічних послуг, яку виділяють в європейській адміністративно-правовій доктрині, є те, що «вони надаються відповідно до законодавчо встановленого обов'язку чи повноважень, а не як результат укладеної комерційної угоди [469, с. 71]. Незважаючи на те, що певні аспекти надання зазначених послуг є предметом чітко встановлених правил, більшість із них належить до дискреційних повноважень органів публічної адміністрації» [469, с. 71].

Для підвищення якості надання публічних послуг у багатьох країнах світу запроваджувались системи управління якістю. Цим проблемам приділяють увагу також і вітчизняні дослідники [88, с. 64–74; 105; 220; 237; 264; 265; 448; 453]. Власне, такі системи покликані визначити переліки послуг органів влади та коло отримувачів, а також забезпечити якісне надання послуг [265; 448; 453]. Так, принципи впровадження систем управління якістю в органах виконавчої влади України, а також детальний опис етапів запропоновано Т. П. Калитою [117, с. 10].

Ідея використання систем управління якістю в публічному адмініструванні виникла після дослідження Організації економічного

співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР) «Управління (адміністрування) як надання послуг – громадськість як клієнт» (1987 р.) [220, с. 63]. Метою функціонування таких систем є постійне оцінювання та вдосконалення роботи організацій. Адже неможливо забезпечити якісні послуги для отримувачів у разі незадовільного функціонування органів державної влади, які їх виробляють. Адміністративна послуга може бути якісною тільки за умови внутрішнього оцінювання і вдосконалення її виробництва. Оцінювання, як правило, проводиться на основі аудитів. Останні можуть бути основою моніторингу показників ефективності публічних послуг органів державної влади.

Отже, публічні послуги органів державної влади мають розглядатися не тільки як зовнішні процедури надання послуги, а і як внутрішні процеси прийняття рішень щодо врегулювання типових ситуацій у суспільстві за допомогою ліцензій, дозволів, сертифікатів тощо. Такий процес передбачає перебудову свідомості фахівців із публічного адміністрування, вдосконалення особистості через постійне навчання та є досить тривалим.

Для потреб практики публічного адміністрування України необхідне вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері публічних послуг, що надаються органами державної влади. Така система має забезпечити безперервне навчання персоналу новим підходам на основі найкращих освітніх технологій. Це дозволить виховати фахівців, здатних нестандартно мислити та постійно самовдосконалюватись. Адже сучасний стан суспільства вимагає від державного управління не тільки адекватного реагування на виклики, але й прогнозування ситуацій та вироблення запобіжних заходів.

Надання послуг органами публічної влади інших країн базується на принципах ефективності, відкритості, відповідальності та підзвітності функціонування органів управління, прозорості процедур та всебічної поінформованості споживачів, гнучкості у перебудові органів для якісного



задоволення потреб споживачів послуг і чіткого законодавчого закріплення основ існування системи надання відповідних послуг.

Для формування відповідної системи взаємовідносин з надання публічних послуг органами державної влади в Україні доцільним є виявлення методів та принципів функціонування систем публічної адміністрації європейських країн, а також можливість їх застосування в реальних умовах функціонування українських органів влади [215, с. 372]. Однак «фільтром» має бути національний вибір, звичаї, традиції, національні особливості перебудови відносин між надавачами та отримувачами публічних послуг.

Отже, подальша виважена адаптація іноземного досвіду має спиратись на національні особливості України.

С. Б. Жарая відмічає, що підхід до надання публічних послуг недержавним сектором характерний для більшості розвинених країн. Зарубіжні автори зазначають, що товари та послуги, надані споживачам, значно відрізняються у державному та приватному секторах, хоча приватизація дещо завуальювала цю відмінність. Приватний сектор спирається на ринковий попит, викликаний потребами споживачів. Таким чином, товари та послуги надаються лише тим, хто може за них заплатити.

Суспільні блага доступні всім, хоча ніхто безпосередньо за них не платить [99, с. 30]. Існує ряд товарів та послуг, які може забезпечувати як приватний, так і державний сектори [99, с. 30]. Рішення щодо того, чи надаватиме послуги уряд чи приватні компанії, метод оплати таких послуг, а також контроль чи регулювання в наданні послуг виробляються в рамках політичного процесу [99, с. 30].

На думку Л. К. Терещенка, для делегування деяких функцій органів державної та місцевої влади з надання публічних послуг у приватний сектор слід здійснити низку заходів, зокрема: 1) визначити критерії, на підставі яких будуть виокремлюватися адміністративні послуги, що підлягають передачі недержавним структурам; 2) визначити критерії, яким мають відповідати недержавні структури, щоб надавати адміністративні послуги; 3) визначити

умови передання таких послуг [409]. Для цього необхідне розроблення теоретичних основ договірних форм співпраці органів публічної адміністрації з приватними організаціями в інтересах оптимізації процедури надання публічних послуг та розвитку державно-приватного партнерства.

А. Р. Ісаков зазначає, що зарубіжний досвід надання публічних послуг приватними організаціями має такі позитивні моменти: 1) покращення якості надання публічних послуг; 2) впровадження конкуренції між адміністративними органами і приватними підприємствами за право надання публічних послуг; 3) зменшення вартості публічних послуг. Поряд із цим А. Р. Ісаков вважає, що до впровадження ринкових законів у публічну сферу слід ставитися обережніше, оскільки це може призвести до комерціалізації надання публічних послуг [113, с. 102].

Усі установи виконавчої влади («агентства»), що забезпечують значною мірою безпосереднє обслуговування населення, повинні надавати ці послуги, керуючись встановленими стандартами обслуговування клієнтів та здійснювати такі заходи: 1) визначати існуючих та потенційних клієнтів, що обслуговуються агентством; 2) вивчати потреби клієнта (шляхом опитування) та визначати, які послуги і яку якість він бажає, а також рівень задоволеності наявними послугами; 3) розробляти посадові службові стандарти та оцінку роботи з урахуванням цих стандартів; 4) визначати рівень обслуговування клієнта відповідно до кращих стандартів у бізнесі; 5) вивчати думку службовців щодо перешкод та ідей для досягнення кращого рівня послуг, що надаються бізнес-сектором; 6) забезпечувати користувача правом вибору як джерела послуг, так і методів надання; 7) зробити інформацію, послуги та систему оскарження більш доступною для клієнтів; 8) забезпечити механізм реагування на скарги клієнтів [262, с. 91–93].

Потребує докорінних змін бюрократична система органів державної влади, що зовсім не схожа на класичну західну Вебера. Саме на останній базувались моделі реформування державного управління високорозвинених країн світу. Тому на ці суперечності слід звернути окрему увагу. В органах

державної влади залишається низьким рівень комунікації та поінформованості державних службовців усіх рівнів, також недостатньо ефективною є система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та подальша їх мотивація, у тому числі і побудова кар'єри [363].

*Таблиця 4.1*

*Спільні та відмінні риси надання публічних послуг у Європі та в Україні*

Показники порівняння	Публічні послуги у світі (Німеччина, Великобританія, Франція тощо)	Публічні послуги в Україні
цілеспрямованість	забезпечення державою необхідного рівня соціальних гарантій у суспільстві, створення прозорих правил і процедур взаємовідносин держави та громадян	забезпечення контролю над суспільством, переважно господарською діяльністю фізичних і юридичних осіб, та додаткове фінансування органів державної влади
принципи функціонування	надаються ті послуги, які не може забезпечити бізнес	дозвільний, регулюючий, контрольний
зміст діяльності	досягнення результату за мінімальних витрат	орієнтуються на процес надання послуги, а платні публічні послуги – на наповнення бюджету країни

відносини з бюджетом країни	зниження навантаження на державний бюджет (за рахунок делегування функцій держави приватним структурам)	наповнення бюджету (щорічно від 25% до 43% спеціального фонду Держбюджету поповнюється за рахунок наявних нині платних публічних послуг та господарських послуг); делегування повноважень з надання послуг приватним структурам націлене на отримання доходу за рахунок використання державних функцій
-----------------------------	---	--

*Отже, за результатами вивчення нормотворчої та правозастосовної діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг у Європейських країнах варто зробити такі висновки:*

*1. Основними рисами публічних послуг, що виділяються вченими більшості держав-членів ЄС, є такі: надання публічних послуг є монополією органів державної чи місцевої влади; послуги надаються у зв'язку з установленними обов'язками чи повноваженнями, а не на підставі комерційної угоди; вирішення питання щодо надання чи відмови в наданні індивідуальної послуги належить до дискреційних повноважень суб'єкта надання; законодавчо забезпечена можливість оскарження адміністративного акта, що видається за результатами розгляду заяви про надання послуги.*

*2. У європейській адміністративно-правовій доктрині поняття публічних послуг немає і навіть дослідженню змісту самого поняття публічних послуг чи послуг публічного інтересу приділяється небагато уваги. Натомість основна увага європейських науковців зосереджується не на дослідженні поняття публічної послуги, а на реалізації завдань і функцій*

органів публічної адміністрації у сфері обслуговування громадян (позитивній сфері публічного адміністрування).

3. Значну увагу європейських вчених присвячено таким аспектам досліджуваного правового явища: удосконаленню правового регулювання адміністративної процедури надання публічних послуг; захисту прав громадян у відносинах з органами публічної адміністрації; використанню досягнень теорії публічного менеджменту в повсякденній практиці органів публічної адміністрації; дослідженню підвищення рівня якості послуг, що надаються в публічній сфері; модернізації форм надання зазначених послуг, зокрема вдосконаленню електронної форми; вивченню проблем децентралізації надання публічних послуг.

4. Зважаючи на те, що теорія надання публічних послуг у західноєвропейських країнах має тривалішу історію за вітчизняну, відповідно, формуючи напрями розвитку вчення про публічні послуги, варто врахувати основні європейські тенденції його розвитку з метою модернізації української доктрини надання публічних послуг та інтеграції вітчизняного законодавства до законодавства ЄС.

Встановлено, що система надання суб'єктами публічної адміністрації публічних послуг фізичним особам у Європейських країнах і в Україні відрізняється за принципами, змістом, цілями функціонування. Якщо у світі надання послуг забезпечується державою за принципом підтримання порядку, то в Україні переважає дозвільний принцип. Цілями функціонування систем публічних послуг у світі є забезпечення необхідного рівня соціальних гарантій у суспільстві. В Україні поки що така система функціонує для виконання контрольної функції над суспільством. Змістом діяльності органів, що надають публічні послуги у світі, є досягнення результату за мінімальних витрат. В Україні надання послуг орієнтується на процес. Метою діяльності з надання таких послуг у світі є зниження навантаження на державний бюджет (за рахунок делегування функцій держави приватним структурам), тоді як в Україні система публічних послуг працює переважно

*на наповнення бюджету (щорічно від 25% до 43% спеціального фонду Держбюджету України поповнюється за рахунок наявних нині платних господарських та публічних послуг), а делегування повноважень з надання послуг приватним структурам спрямовано на отримання доходу за рахунок використання державних функцій.*

#### **4.3. Міжнародно-правові стандарти надання публічних послуг**

У розвинених демократичних країнах ідеологію публічного адміністрування як системи, спрямованої на надання публічних послуг населенню, викладено у спеціальних актах, таких як: «Хартія громадян» (Великобританія, Індія, 1992 р.) [473], «Хартія державних службовців» (Італія, 1992 р.), «Хартія Маріанна» (Франція, 1992 р.) [463], «Хартія прав споживачів державних послуг» (Бельгія, 1992 р.), «Хартія дотримання якості при наданні державних послуг» (Португалія, 1993 р.), «Нагляд за дотриманням якості» (Іспанія, 1992 р.), «Ініціатива стандартів якості» (Канада, 1992 р.), «Хартія дотримання якості при наданні державних послуг» (Португалія, 1993) тощо. Необхідно зазначити, що запровадження стандартів надання публічних послуг у зарубіжних країнах є свого роду реалізацією права суб'єктів звернення щодо отримання доступних та якісних послуг.

У Великій Британії діє Хартія громадянина, яка визначає права громадян у їхніх стосунках з державними органами та службами Сполученого Королівства, описує стандарти роботи британських державних служб і принципи дії урядових структур. Метою Хартії громадянина є надання таких послуг, у яких громадянин може мати впевненість і якими можуть пишатися всі державні службовці. У 1991 р. уряд Великої Британії запровадив Хартію громадянина для поліпшення якості роботи та реагування державних служб. Хартія була запроваджена у вигляді 10-річної програми.

Хартія громадян 1991 року встановила у Великобританії принципи, на яких повинна базуватись діяльність державних установ та організацій, що надають послуги населенню, а також зобов'язання уряду в даній сфері. До числа таких принципів віднесені встановлення чітких стандартів послуг, відкритість і повнота інформації, надання консультацій населенню і можливість вибору послуг, їх корисність та ефективність тощо. На основі Хартії громадян міністерствами та відомствами розроблені і схвалені Кабінетом Міністрів ще близько сорока хартій, кожна з яких встановлює стандарти послуг у таких сферах, як освіта, соціальне забезпечення, працевлаштування, відпочинок, оподаткування тощо. Додатково до них місцеві органи влади створили з урахуванням конкретних умов різних районів свої хартії послуг, які вони зобов'язалися дотримуватися. Така послідовна ієрархія нормативно-правових актів є досить ефективною для створення базових засад та стандартів надання публічних послуг та може слугувати прикладом для нашої країни.

Завдяки програмі «Хартія громадянина» у Великобританії помітно підвищився рівень якості публічних послуг, громадяни краще розуміли свої права при отриманні таких послуг, створені передумови для зміни психології та культури самих державних службовців.

Однак реалізація даної програми натикається на низку труднощів, пов'язаних, зокрема, з недооцінкою з боку населення корисності «Хартії громадянина», недостатньою відповідальністю державних службовців за якість надання послуг, методологічними проблемами у визначенні показників і стандартів, низькою ефективністю моніторингу та суб'єктивізмом в оцінці послуг, слабкою координацією діяльності між їх провайдерами [374].

З метою оцінки практичних результатів роботи державних органів, які надають послуги громадянам, у Великобританії запроваджено так звані таблиці дотримання стандартів якості їхніх послуг [36, с. 273]. Спочатку це торкнулося загальноосвітніх шкіл, потім таблиці були адаптовані для різних

організацій з метою їх використання, наприклад, під час інспекцій чи проведення аудиту [374; 36, с. 273].

Вагомим засобом регулювання якості публічних послуг у Великобританії є загальнонаціональна премія «Знак Хартії», затверджена британським урядом у 1992 році [36, с. 273]. Такий конкурс виконує суттєві регулюючі й стимулюючі функції у сфері підвищення якості адміністративного управління й наближення його до запитів та інтересів громадян [36, с. 273].

Так, у Французькій Республіці основні принципи, порядок надання послуг та правила поведінки державних службовців під час спілкування зі споживачами закріплені в «Хартії Маріанна» [463]. Слід зазначити, що така увага французького законодавця до державних службовців цілком зрозуміла, адже надання більшості публічних послуг фізичним і юридичним особам здійснюється через них. Враховуючи якість та рівень діяльності державних службовців, суб'єкти звернення формують своє суб'єктивне уявлення про діяльність усього державного апарату в цілому. Тому процедура жорсткого відбору кандидатів на державну службу є одним із факторів підвищення якості публічних послуг.

Збільшення самостійності органів місцевого самоврядування та недержавних установ щодо надання публічних послуг населенню відстоюється в європейському правовому просторі, зокрема в Європейській хартії місцевого самоврядування, що ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15 липня 1997 року [97], Рамковій рекомендації Ради Європи про регіональну демократію від 17 листопада 2009 [361], Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи «Про фінансові ресурси органів місцевої влади та їхні обов'язки: тест на субсидіарність» № 79(2000) [369] та ін.

У 90-х рр. XX ст. уряди більшості країн світу дійшли висновку про необхідність модернізації та поліпшення ефективності способу надання публічних послуг. Канада не є винятком із цієї тенденції. З 1995 р. на всіх



адміністративних рівнях було розпочато реформування способів надання урядових послуг. «Модель надання послуг» – одна з дев'яти ключових цілей Програми дії, спрямованої на поліпшення роботи державних органів у цілому. «Модель надання послуг» розроблялася з позиції кінцевого споживача – громадянина. У цьому документі стверджується, що послуга, зорієнтована на споживача, має враховувати всі уподобання (побажання) громадян щодо кожної стадії надання послуги; тобто потреби громадян перетворюються на організаційний принцип, навколо якого визначається публічний інтерес і планується модель надання послуги. Аналізуючи досвід надання окремих послуг з позиції окремого громадянина, можна дійти висновку, що вдосконалення потребують дві основні позиції: 1) доступність послуги, що передбачає можливість швидко віднайти орган, який надає послугу (зокрема, правильний телефонний номер тощо), та безпосередньо фізична доступність органу (зокрема, призначення часу телефоном, наявність місць для паркування тощо); 2) якість надання послуги (наприклад, люб'язність, своєчасність надання тощо).

Незважаючи на географічну віддаленість США від країн Європи, причини, що спонукали до перебудови державного управління, були досить схожими: розростання бюрократичного апарату; неефективне витрачання бюджетних коштів; економічна криза, що змусила державу скорочувати кількість здійснюваних функцій у тому числі шляхом делегування їх приватному сектору; незадовільна оцінка більшості громадян діяльністю державних органів [113, с. 92–93].

Успіхи, досягнуті американськими законодавцями, пояснюються самою специфікою їхнього менталітету, а саме досить високим рівнем розвитку самоорганізації підприємств, тому передача деяких функцій держави в даний сектор не викликає проблем з можливістю їх здійснення [113, с. 94–95].

У США систему органів виконавчої влади становлять Президент, департаменти, урядові корпорації, незалежні відомства та інші установи. Законодавством передбачається, що з числа вищевказаних органів

адміністративними установами є тільки ті з них, які не здійснюють військові або зовнішньополітичні функції і які мають повноваження виносити рішення щодо юридичного статусу приватних осіб, тобто вирішувати питання про їх права та обов'язки. Адміністративне управління передбачає, як зазначає О. Н. Козирін, «не просте виконання, а управління головним чином через регулювання, здійснюване за допомогою переданих адміністрації нормотворчих і судових повноважень» [4, с. 11].

Так, у США послуги надаються спеціальними органами, однак необхідна інформація міститься на сайтах департаментів публічних послуг штатів [247; 248; 249]. Хоча більшість інформації стосується передусім державних службовців та обслуговування апаратів державних установ, кожен потенційний отримувач публічних послуг має змогу ознайомитись із необхідною інформацією або замовити цю послугу в електронному вигляді.

Подібна практика надання послуг існує й у Великій Британії. На відповідному сайті [252] розміщена інформація як для державних службовців, так і для громадян у тому числі щодо надання аналогів українських публічних послуг. Причому для зручності на веб-сайті пропонується вибір окремої життєвої ситуації та надаються практичні юридичні роз'яснення щодо подальших дій отримувачів послуг.

У Канаді більшість публічних послуг надають приватні структури провінцій [36, с. 261]. Наприклад, послуги щодо забезпечення безпеки, видачі та оформлення водійських посвідчень, які раніше надавалися державними органами, нині реалізуються приватними підприємствами. У зв'язку з тим, що все більша кількість функцій державних структур делегуються в приватний сектор на підставі договорів, регулювання приватно-публічних відносин стало переважаючим напрямом розвитку адміністративного права Канади [113, с. 98].

В Японії адміністративна реформа дала змогу близько дев'яноста урядових функцій передати у відання створених незалежних управлінських установ, які перебувають за межами державної організаційної управлінської структури. Мета цих установ – поліпшення якості й ефективності надання

публічних послуг і забезпечення прозорості в управлінні певними сферами [7, с. 205–209].

Нині розвиток і розміщення продуктивних сил великою мірою визначають дві тенденції: оптимізаційна (ґрунтується на інформації як фундаментальному ресурсі суспільства, тісно пов'язана з розвитком фінансово-правових технологій, процесом «каталогізації» світу, становленням системи глобального управління); інноваційна (полягає в отриманні нового знання та якісній стрибкоподібній зміні штучного середовища життя людини [371, с. 56–57].

Як правильно стверджує І. В. Ковбас, ХХІ століття ознаменувалося новою якістю життя людини, що випливає з геополітичної ідеології сервісної діяльності держави. Проте навіть у розвинених країнах Західної Європи та США становлення цієї ідеології викликає певний опір патріотично налаштованих членів суспільства, оскільки її домінування є загрозою для внутрішнього суверенітету держав. Сфера послуг стирає національні особливості та безперешкодно долає державні кордони разом з її носіями – транснаціональними компаніями. Чи зуміє протистояти цьому натиску окрема держава, також базуючись на сервісній ідеології? Зміцнення й розширення Європейського Союзу свідчить про негативну відповідь на це запитання, оскільки він усе більше набирає рис не просто економічного співтовариства, а політичного об'єднання [128, с. 236].

У США діє виконавчий наказ від 11 вересня 1993 р. «Установлення стандартів обслуговування клієнтів», який закріплює, що принцип «громадяни перш за все» означає гарантію того, що Федеральний уряд забезпечує найвищу якість обслуговування громадян США. Державні службовці мають налаштовуватися на те, що Федеральний уряд буде кардинально змінювати нинішній стиль ведення справ. Необхідна тривала реформа практики управління виконавчими органами та діяльності для забезпечення обслуговування у приватному секторі.

У 1998 році в США був прийнятий Закон «Про інвентаризацію функцій федеральних органів влади». Виходячи зі змісту даного акта, виконавчим

органам доручалося проаналізувати всю сукупність здійснюваних ними функцій і виділити ті з них, які можуть бути делеговані в приватний сектор [36, с. 261]. Для регламентації конкуренції в подальшому було розроблено в 2003 році Правила з державної і приватної конкуренції, які встановлювали порядок проведення тендерів, періодичність їх організації [36, с. 261].

Отже, зарубіжний досвід надання публічних послуг таких країн, як США, Японія, Канада, потребує впровадження у вітчизняне законодавство з метою вироблення єдиних стандартів надання зазначених послуг.

Висвітливо правову основу Європейського союзу щодо надання публічних послуг.

Зазвичай правове регулювання надання публічних послуг на теренах ЄС здійснюється законодавчими актами, що поширюють свою дію на весь спектр адміністративно-процедурних відносин, в тому числі й на сферу зазначених послуг. Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччині, Республіці Австрії, Швейцарській конфедерації діють закони про адміністративну процедуру, у Фінляндській Республіці – Акт про адміністративні процедури, у Королівстві Нідерландів – Акт із загального адміністративного права, у Королівстві Швеція – Закон про державне управління, у Республіці Польща – Кодекс адміністративного провадження, у Чеській Республіці – Кодекс адміністративних процедур, у Литовській Республіці – Закон про публічне адміністрування тощо.

У 1992 році Європейською комісією була затверджена Зелена книга розвитку єдиного ринку поштових послуг [461]. Вона передбачала рекомендації щодо переходу на приватизацію у сфері публічних послуг [36, с. 256].

Відповідно до постанови Суду Європейського Союзу від 19 травня 1993 року, була визнана допустимість того, що держави-учасники Європейського Союзу можуть делегувати свої повноваження приватним структурам у разі, якщо вони спроможні взяти на себе такі

зобов'язання [354]. Наступним кроком було прийняття рішення від 16 червня 1993 року про комплексну лібералізацію телекомунікаційних послуг [354].

Своїм рішенням від 27 квітня 1994 року Європейський Суд визнав можливість збереження державної монополії у тих сферах суспільного життя, які мають стратегічне значення [458]. Значною подією стало прийняття Зеленої книги телекомунікацій і кабельних телевізійних мереж від 25 жовтня 1994 року, у якій пропонується загальна лібералізація коштів зв'язку [474].

Згодом, 13 березня 1996 року, була прийнята Директива Європейського Союзу № 96/19 про загальну відкритість послуг та інфраструктури телекомунікаційного сектора на території всього Європейського Союзу [87]. Вона закріплювала певні вимоги щодо створення узгоджених норм внутрішніх законів держав союзу з питань ліцензування діяльності телекомунікаційних компаній, підписання двосторонніх угод про безперешкодний доступ на ринки й у внутрішньодержавні телекомунікаційні системи, розроблення загальних технічних стандартів у галузі зв'язку, здійснення реформ щодо децентралізації.

Вельми значущим є затвердження 26 вересня 1996 року Європейською комісією комюніке про послуги загального характеру [470]. Даний акт закріплює остаточну позицію країн Європейського Союзу про офіційне визнання законності публічних послуг.

Кінцевою метою всіх цих заходів стала повна лібералізація і відкритість європейського телекомунікаційного ринку послуг для конкуренції з 1 січня 1998 року [163].

Відповідно, важливим аспектом досліджень зарубіжних науковців є дискреційний розсуд суб'єктів надання публічних послуг. Причинами зростання ролі дискреційного розсуду прийнято вважати підвищення складності відносин у сучасному суспільстві, зростання рівня залежності якості надаваних послуг від спеціальних знань у сфері науки та техніки. Крім того, елемент розсуду присутній у будь-якій сфері прийняття рішень,

зважаючи на різноманітність життєвих обставин і неможливість передбачити всі випадки в законодавчих актах.

Також причиною підвищення ролі дискреційного розсуду у сфері публічних послуг є те, що органи публічної адміністрації, приймаючи відповідні рішення, зокрема надаючи дозволи чи ліцензії, розпоряджаються обмеженими ресурсами. Відповідно, як зазначає Л. Фуллер, «такі рішення органів публічної адміністрації набувають характеристики поліцентричності, тобто вирішують низку взаємопов'язаних питань» [460, с. 395]. Наприклад, якщо органом державної влади видається дозвіл на використання надр одному суб'єкту господарювання, то це обмежує право інших суб'єктів господарювання на користування зазначеними благами. Питання «справедливості» в цих ситуаціях не може бути відображено лише в положеннях законодавчих актів.

Основний закон ФРН від 23 травня 1949 року передбачає можливість для органів державної влади передавати функції з надання послуг до приватних організацій, залишаючи за собою контроль за цією діяльністю і можливість її законодавчого регулювання [243]. Конституція Французької Республіки також передбачає можливість делегування функцій з надання послуг приватним організаціям шляхом видання відповідних нормативно-правових актів [151].

У ст. 82 Конституції Королівства Іспанія врегульована процедура делегування функцій держави, яка здійснюється шляхом прийняття спеціального закону із зазначенням строків делегування, його меж та цілей, принципів і критеріїв. Із цією метою Конституцією встановлюється, що «генеральні кортеси можуть делегувати уряду повноваження видавати нормативні акти, що мають силу закону з певних питань, за винятком передбачених цією Конституцією» [149].

А. Р. Ісаков зауважує, що, характеризуючи практику застосування терміна «публічні послуги» у Французькій Республіці, можна відзначити його багатоаспектність та надзвичайно широке тлумачення, що проявляється

у віднесенні до суб'єктів надання таких послуг судових органів, поліції, навчальних закладів, установ системи охорони і здоров'я, підприємств енергетики і навіть в'язниць із передбаченою можливістю їх створення на приватній основі [113, с. 80].

Спочатку вважалося, що публічні служби несумісні з комерційною діяльністю: якщо від експлуатації платних муніципальних паркомісць є прибуток, то це комерційна діяльність, а не публічна служба. Проте з роками антагонізм публічних служб та комерційної діяльності минув, що, зрештою, виразилося у визнанні можливості для комерційної організації надавати публічні послуги. Початком розвитку таких публічних служб комерційного характеру стало прийняття постанови Трибуналу з конфліктів 1921 року у справі західноафриканського комерційного товариства. Комерційні публічні служби беруть плату зі своїх користувачів, вони організовані і функціонують на кшталт приватних [16].

Отже, публічні послуги у Французькій Республіці – це всі послуги, що надаються публічним (державним та самоврядним) сектором або іншими суб'єктами за рахунок публічних коштів. Державні та муніципальні послуги, разом узяті, становлять сферу публічних послуг [16].

Привертає увагу детальне регламентування електронного документообігу, закріплене у Кодексі адміністративних процедур Чеської Республіки. Так, у разі, коли рішення слід доставити в електронному вигляді на прохання учасника, посадова особа, відповідальна за письмове рішення, повинна підготувати електронний примірник, де дійсний відбиток офіційної печатки замінюється словами «скріплене офіційною печаткою», документ засвідчується гарантованим електронним підписом, створеним на підставі кваліфікованого сертифіката, виданого уповноваженим провайдером послуг сертифікації [167, с. 76].

Поряд із цим у зарубіжних країнах існують окремі нормативно-правові акти, які доповнюють основні закони у сфері надання публічних послуг та деталізують діяльність органів влади в частині їх взаємовідносин із

фізичними та юридичними особами. Наприклад, у Фінляндській Республіці є Акт «Про збір плати з користувачів державних послуг», який чітко розмежовує платні та безоплатні публічні послуги.

На відміну від Європейського досвіду побудови систем надання послуг вітчизняна сукупність публічних послуг органів державної влади перебуває у процесі формування, до того ж послуги з'являються з метою отримання додаткових коштів як для державного бюджету, так і для потреб органу, що їх надає. Публічні та бізнес-послуги (господарські) в Україні теж дуже переплетені, однак плата стягується за кожну послугу окремо. Тому досить часто поява нових нормативних документів з питань публічних послуг органів державної влади ускладнює взаємовідносини між окремими органами влади та покладає ще більше фінансове навантаження на споживачів.

О. М. Буханевич зазначає, що в багатьох країнах продовжуються процеси децентралізації й делегування прав для прийняття рішень органам місцевого самоврядування [36, с. 267]. Це є наслідком визнання того факту, що головною умовою ефективних дій місцевих органів влади є необхідний рівень управлінської та фінансової незалежності, самостійності за умов дієвого контролю та відповідальності [36, с. 267]. Головним критерієм раціональної децентралізації виступає досягнення найвищої якості обслуговування громадян, а головним принципом – субсидіарність, яка визначає найнижчу оптимальну межу втручання уряду в місцеві справи [35, с. 117; 36, с. 267].

Характерною рисою процесів децентралізації у країнах – нових членах Європейського Союзу, таких як Республіка Польща, Чеська Республіка, Угорщина, є положення законів «Про місцеві органи влади», в яких передбачено, що органи місцевого самоврядування здатні самостійно вирішувати питання місцевого значення, у тому числі питання задоволення потреб населення шляхом організації та фінансування муніципальних послуг.

Згідно із Законом Угорщини «Про місцеві органи влади», обов'язкові послуги розподіляються на дві категорії [456]. Послуги першої категорії



надаються в усіх населених пунктах незалежно від типу та розміру і включають загальну освіту, базові послуги охорони здоров'я та соціального забезпечення, водозабезпечення, освітлення вулиць, утримання місцевих доріг і кладовищ, а також захист прав етнічних та національних меншин [36, с. 270]. Друга категорія обов'язкових послуг визначається законом, а кошти, необхідні для їх фінансування, виділяються з державного бюджету [36, с. 270]. Законом «Про місцеві органи влади» передбачено, що місцевим органам влади з великою кількістю населення та більшими можливостями може бути доручено надання більшої кількості послуг, а також надано більше повноважень порівняно з іншими органами місцевого самоврядування [456; 36, с. 270].

Розглянемо правову основу досвіду пострадянських держав правового регулювання відносин щодо надання публічних послуг.

Слід зазначити, що в деяких країнах використовується дефініція «державні послуги» [36, с. 254]. Наприклад, згідно з п. 5 ст. 1 Закону Республіки Казахстан від 15 квітня 2013 року № 88-V «Про державні послуги» під державними послугами розуміється одна з форм реалізації окремих державних функцій, що здійснюється в індивідуальному порядку за зверненням отримувачів послуг і спрямована на реалізацію їхніх прав, свобод і законних інтересів, надання їм відповідних матеріальних або нематеріальних благ [229; 36, с. 254].

У Російській Федерації вживається одночасно два терміни, що означають види публічних послуг: державна послуга та муніципальна послуга [234; 36, с. 254]. У п. 1 ст. 2 Федерального Закону Російської Федерації від 27 липня 2010 року № 210-ФЗ «Про організацію надання державних і муніципальних послуг» зазначено, що державна послуга являє собою діяльність із реалізації функцій відповідного федерального органу виконавчої влади, державного позабюджетного фонду, виконавчого органу державної влади суб'єкта Російської Федерації, а також органу місцевого самоврядування у процесі здійснення окремих державних повноважень,

переданих федеральними законами та законами суб'єктів Російської Федерації, що здійснюється на запит заявника в межах, встановлених нормативними правовими актами Російської Федерації [36, с. 255]. Муніципальна послуга – це діяльність органу місцевого самоврядування, що здійснюється на запит заявника в межах, встановлених Федеральним Законом від 6 жовтня 2003 року № 131-ФЗ «Про загальні принципи організації місцевого самоуправління в Російській Федерації» та статутами муніципальних утворень [36, с. 255].

У результаті аналізу законодавства Російської Федерації з'ясовано, що під «послугою» у Конституції держави розуміють «вид матеріальної діяльності» (ст. 8, 74); у Цивільному кодексі – «об'єкт цивільних прав» (ст. ст. 128, 129); у законах «Про основи соціального обслуговування населення в Російській Федерації» від 10 грудня 1995 р. № 195-ФЗ, «Про соціальне обслуговування громадян літнього віку й інвалідів» від 2 серпня 1995 р. № 122-ФЗ – «дії з надання допомоги клієнтові» тощо.

З приводу цього заслуговує на увагу досвід учених Російської Федерації. Урядовою постановою у 2005 р. затверджений Порядок розробки та затвердження адміністративних регламентів виконання державних функцій та адміністративних регламентів надання державних послуг. Зокрема, п. 6 Порядку чітко визначає, що адміністративні регламенти надання державних послуг розробляються на підставі вимог до якості та доступності державних послуг, що встановлюються стандартами державних послуг, розробленими та затвердженими відповідно до законодавства РФ. До затвердження стандартів державних послуг адміністративні регламенти надання державних послуг розробляються з урахуванням вимог до надання державних послуг, встановлених законодавством РФ [230].

Важко погодитись із формулюванням назви адміністративного регламенту в редакції Методичних рекомендацій («Адміністративний регламент <найменування органу (служби)> з виконання державної функції (надання державної послуги) <найменування державної функції чи державної

послуги>») [326, с. 23]. Запропонований варіант назви створює можливість для суб'єктів надання послуг – органу (служби) публічної адміністрації – визначати власні стандарти з урахуванням, насамперед, регіональних або внутрішніх інтересів громадськості. А оскільки, відповідно до п. 6.1 Методичних рекомендацій, проекти адміністративних регламентів, а також можливості встановлення персональної відповідальності посадових осіб за дотримання вимог адміністративних регламентів щодо кожної дії чи адміністративної процедури розглядатимуться та затверджуватимуться Координаційною радою з питань запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю і при цьому основними критеріями оцінки проектів буде вважатися їх відповідність зазначеним Методичним рекомендаціям, це створить усі умови для подальшого розвитку корупції у відомчій системі.

Тому дотримуємось думки, що Примірні (типові) адміністративні регламенти надання публічних послуг підлягатимуть затвердженню окремими органами публічної адміністрації. Їх зміст становитиме блок адміністративних регламентів усіх визначених законом публічних послуг, які має право надавати той чи інший підрозділ на всіх територіальних рівнях відомчої системи. Тим більше, другий підрозділ, що повинен містити посилання на нормативні правові акти, що регулюють порядок виконання державної функції чи надання публічної послуги, саме і буде визначати комплекс нормативно-правових актів, що становитимуть правову основу надання комплексу державних послуг даним підрозділом.

Відповідно до Методичних рекомендацій, до змісту адміністративного регламенту, що подається на затвердження як державний стандарт надання публічної послуги, мають входити розділи «Загальні положення», «Вимоги до порядку надання державної послуги», «Адміністративні процедури». При цьому питання про те, які діяння кваліфікуються як державні послуги, тобто перелік державних послуг, що можуть надаватися суб'єктами публічної адміністрації; за які саме послуги забороняється стягнення плати, тобто які

можуть надаватися безоплатно, які потребують оплати з обґрунтуванням підстав платності державної послуги, повинні визначатися тільки законом.

Так, Закон Республіки Білорусь від 28 жовтня 2008 року № 433-З «Про основи адміністративних процедур» не передбачає конкретних адміністративних процедур, а встановлює основні принципи здійснення адміністративних процедур, у тому числі принцип «єдиного вікна», визначає компетенцію уповноважених органів, права та обов'язки зацікавлених осіб, які звернулися за здійсненням адміністративних процедур, порядок розгляду заяви зацікавленої особи, закріплює види адміністративних рішень, прийнятих уповноваженими органами при розгляді заяви зацікавленої особи, передбачає порядок оскарження адміністративного рішення, особливості розгляду адміністративної скарги, порядок прийняття рішення за результатами розгляду адміністративної скарги, особливості виконання адміністративного рішення і рішення за адміністративною скаргою, а також контроль за здійсненням адміністративних процедур та відповідальність за порушення законодавства про адміністративні процедури [235; 36, с. 263].

Указ Президента Республіки Білорусь «Про адміністративні процедури, що здійснюються державними органами й іншими організаціями за заявами громадян» від 26 квітня 2010 р. № 200 передбачає затвердження нового переліку адміністративних процедур, що покращить правове регулювання відносин, пов'язаних з їх здійсненням, оптимізує перелік документів, розміри плати, строки процедур з метою максимального полегшення вирішення громадянами своїх повсякденних питань. Наприклад, кількість адміністративних процедур, пов'язаних з державною реєстрацією нерухомості та прав на неї, скорочено з 165 до 21, у сфері охорони здоров'я 31 адміністративна процедура поєднана у 2 процедури [393].

Найбільш показовим у легалізації адміністративних процедур є досвід Киргизької Республіки. Закон Киргизької Республіки від 1 березня 2004 року № 16 «Про адміністративні процедури» встановлює процедури, що сприяють вдосконаленню організації управлінської діяльності адміністративних

органів і додержанню прав і свобод фізичних та юридичних осіб, захисту особистих, суспільних і державних інтересів [232; 36, с. 264]. Аналіз даного закону дозволяє зробити висновок, що в ньому докладно регламентовані види адміністративних процедур, стадії розгляду адміністративної справи, такі як: подача заяви про розгляд справи, процедура розгляду адміністративної справи (розгляд адміністративних справ у ході особистого прийому, розгляд адміністративних справ за спрощеною процедурою, розгляд адміністративних справ на засіданні), винесення рішення по адміністративній справі, умови і порядок оскарження рішення, а також виконання рішення [36, с. 264]. Крім цього, у Главі VIII (ст. ст. 59–60) Закону Киргизької Республіки «Про адміністративні процедури» передбачено випадки відповідальності адміністративного органу та їх посадових осіб [36, с. 264].

Закон Республіки Казахстан від 27 листопада 2000 року № 107-ІІ «Про адміністративні процедури» спрямований на встановлення процедур, що сприяють вдосконаленню організації управлінської діяльності, забезпеченню безперебійного функціонування державних органів, оперативному прийняттю управлінських рішень, дотриманню прав і свобод громадян, захисту державних інтересів, недопущенню використання державними службовцями посадових повноважень у позаслужбових цілях, а також діяльності з надання державних послуг [233; 36, с. 264]. Згідно зі ст. 1 даного закону під адміністративною процедурою розуміється порядок прийняття і виконання рішення під час здійснення державними органами і посадовими особами державних функцій і службових повноважень, а також їх оформлення, організації роботи державного апарату, розгляду звернень громадян щодо реалізації їхніх прав, адміністративного захисту прав і законних інтересів громадян, а також порядок прийняття рішень у сфері економіки [36, с. 265]. Необхідно зазначити, що Закон Республіки Казахстан «Про адміністративні процедури» спрямований в основному на регламентацію загальних принципів і положень адміністративних процедур,

зокрема, в ньому передбачено порядок організації та контролю виконання правового акта індивідуального застосування, процедури організації роботи державних органів, процедури захисту прав і законних інтересів громадян, основні процедури прийняття рішень у сфері економіки [36, с. 265].

У Республіці Таджикистан адміністративні процедури законодавчо регламентовані у Кодексі про адміністративні процедури [131; 36, с. 265]. Він визначає основні принципи адміністративних процедур, обов'язок адміністративних органів щодо надання правової допомоги, порядок підготовки, прийняття і виконання адміністративно-правових актів, порядок розгляду адміністративних заяв і скарг [36, с. 265]. Кодексом про адміністративні процедури Республіки Таджикистан регламентовані процедури по адміністративному акту, види адміністративних процедур (прості, формальні і публічні), виконання адміністративного акта, адміністративні процедури всередині адміністративного органу у зв'язку з адміністративною скаргою на адміністративний акт і нормативний адміністративно-правовий акт, а також провадження про адміністративні процедури в суді [36, с. 265].

В законах та кодексах адміністративні процедури визначаються як нормативно встановлений порядок послідовно здійснюваних дій органів публічної влади, спрямований на прийняття владних управлінських рішень та реалізацію повноважень посадових осіб, не пов'язаний з розглядом спорів або застосуванням примусових заходів [36, с. 265]. Особливу увагу звернено на нормативне закріплення регламентів виконання державних і муніципальних функцій і надання державних (публічних) послуг. У них закріплюються адміністративні процедури ведення справ, містяться вичерпні переліки необхідних від громадян і організацій документів. [36, с. 265].

*Виокремлено міжнародні нормативно-правові акти, в яких зазначені стандарти надання публічних послуг: «Хартія громадян» (Великобританія, Індія, 1992 р.), «Хартія державних службовців» (Італія, 1992 р.), «Хартія Маріанна» (Франція, 1992 р.), «Хартія прав споживачів державних послуг»*

(Бельгія, 1992 р.), «Хартія дотримання якості при наданні державних послуг» (Португалія, 1993 р.), «Нагляд за дотриманням якості» (Іспанія, 1992 р.), «Ініціатива стандартів якості» (Канада, 1992 р.), «Хартія дотримання якості при наданні державних послуг» (Португалія, 1993); Європейська хартія місцевого самоврядування, що ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15 липня 1997 року.

Виявлено, що адміністративно-процедурні відносини щодо надання публічних послуг зазначаються в законодавчих актах країн ЄС: у Федеративній Республіці Німеччина, Республіці Австрія, Швейцарській конфедерації діють закони про адміністративну процедуру, у Фінляндській Республіці – Акт про адміністративні процедури, у Королівстві Нідерландів – Акт із загального адміністративного права, у Королівстві Швеція – Закон про державне управління, у Республіці Польща – Кодекс адміністративного провадження, у Чеській Республіці – Кодекс адміністративних процедур, у Литовській Республіці – Закон про публічне адміністрування тощо.

Таким чином, напрямами вдосконалення вітчизняного законодавства щодо надання публічних послуг з урахуванням міжнародно-правових стандартів є:

- розвиток теорії публічних послуг, що полягає в закріпленні у Концепції публічних послуг понятійно-категоріальних положень, принципів публічних послуг, критеріїв якості надання публічних послуг тощо;
- уніфікація правового регулювання адміністративних процедур шляхом прийняття Адміністративного процедурного кодексу України, в якому чітко розкривалося б питання надання публічних послуг;
- закріплення в нормативно-правових актах видів юридичних гарантій забезпечення законності надання публічних послуг: контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг; притягнення до відповідальності публічних службовців за відмову в наданні певного виду публічної послуги тощо;

– приведення у відповідність до європейського досвіду вимог щодо прийняття, внесення змін, скасування та можливості оскарження індивідуальних адміністративних актів, що є результатами надання публічних послуг;

– подальше дослідження ролі дискреційного розсуду суб'єктів надання публічних послуг та обмеження можливостей зловживання повноваженнями у процесі їх реалізації;

– децентралізація влади, що полягає в обґрунтуванні збільшення повноважень органів місцевого самоврядування порівняно з органами державної влади.

### **Висновки до четвертого розділу**

У межах четвертого розділу дисертаційного дослідження нами виконані такі завдання:

1. Досліджено досвід пострадянських держав у наданні публічних послуг, у результаті чого встановлено, що в законодавстві Російської федерації, Республіки Білорусь, Республіки Молдова інформаційні технології є невід'ємною частиною повсякденної діяльності органів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг. Органи виконавчої гілки влади, тобто уряди, міністерства та їх структурні підрозділи, зазначених країн використовують у своїй діяльності інформаційні технології, які сприяють підвищенню якості публічних послуг, роблять публічне адміністрування зазначених органів більш ефективним, що, у свою чергу, веде до поліпшення взаємодії держави та громадян, зокрема і юридичних осіб, та підвищує демократичні стандарти забезпечення прав і свобод людини та громадянина у процесі отримання послуг споживачами.



Визначено такі позитиви аспекти досвіду пострадянських держав із надання публічних послуг в електронній формі: цілодобовий зручний доступ для всіх користувачів, особливо осіб з обмеженими можливостями або тих, які працюють чи навчаються за кордоном, зі збереженням конфіденційності; використання різних дистанційних каналів комунікації, що призводить до зниження вартості такої послуги та до прискорення строку надання різних видів публічних послуг відповідним споживачам і, як наслідок, сприяє покращенню екологічної ситуації (зменшуються викиди палива; менше потрібно витрачати паперу тощо) в нашій державі; здійснення надання публічних послуг в одному місці («єдиний офіс», «єдино вікно» тощо), що дає змогу в повному обсязі задовольнити потреби споживачів; зменшення адміністративного навантаження на систему органів влади (наприклад, електронні рахунки-фактури та документи завжди є доступними в особистому порталі споживача, де зберігаються всі фінансові документи тощо); спрощена форма заповнення заяв, бланків тощо, що усуває можливість припуститися технічних помилок, що, у свою чергу, сприяє зменшенню корупційних ризиків і підвищує рівень довіри до органів публічної адміністрації.

2. Розкрито Європейські правові стандарти надання публічних послуг, у результаті чого виокремлено риси публічних послуг, що виділяються вченими більшості держав-членів ЄС: надання публічних послуг є монополією органів державної чи місцевої влади; послуги надаються у зв'язку з установленими обов'язками чи повноваженнями, а не на підставі комерційної угоди; вирішення питання щодо надання чи відмови в наданні індивідуальної послуги належить до дискреційних повноважень суб'єкта надання; законодавчо забезпечена можливість оскарження адміністративного акта, що видається за результатами розгляду заяви про надання послуги.

Встановлено, що в європейській адміністративно-правовій доктрині поняття «публічні послуги» немає і навіть дослідженню змісту самого поняття публічних послуг чи послуг публічного інтересу приділяється

небагато уваги. Натомість основна увага європейських науковців зосереджується не на дослідженні поняття публічної послуги, а на реалізації завдань і функцій органів публічної адміністрації у сфері обслуговування громадян (позитивній сфері публічного адміністрування).

Встановлено, що система надання державою публічних послуг в Європейських країнах і в Україні відрізняються за такими критеріями: принципами, змістом, цілями функціонування. Якщо у світі надання послуг забезпечується державою за принципом підтримання порядку, то в Україні переважає дозвільний принцип. Цілями функціонування систем публічних послуг у світі є забезпечення необхідного рівня соціальних гарантій у суспільстві. В Україні поки що така система функціонує для виконання контрольної функції над суспільством. Змістом діяльності органів, що надають публічні послуги у світі, є досягнення результату за мінімальних витрат. В Україні надання послуг орієнтується на процес. Метою діяльності з надання таких послуг у світі є зниження навантаження на державний бюджет (за рахунок делегування функцій держави приватним структурам), тоді як в Україні система публічних послуг працює переважно на наповнення бюджету (щорічно від 25% до 43% спеціального фонду Держбюджету України поповнюється за рахунок наявних нині платних господарських та публічних послуг), а делегування повноважень з надання послуг приватним структурам спрямовано на отримання доходу за рахунок використання державних функцій.

3. Охарактеризовано міжнародно-правові стандарти надання публічних послуг, у результаті чого запропоновано напрями вдосконалення вітчизняного законодавства: розвиток теорії публічних послуг, що полягає в закріпленні у Концепції публічних послуг понятійно-категоріальних положень, принципів публічних послуг, критеріїв якості надання публічних послуг тощо; уніфікація правового регулювання адміністративних процедур шляхом прийняття Адміністративного процедурного кодексу України, в якому чітко розкривалося б питання надання публічних послуг; закріплення в

нормативно-правових актах видів юридичних гарантій забезпечення законності надання публічних послуг: контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг; притягнення до відповідальності публічних службовців за відмову в наданні певного виду публічної послуги тощо; приведення у відповідність до європейського досвіду вимог щодо прийняття, внесення змін, скасування та можливості оскарження індивідуальних адміністративних актів, що є результатами надання публічних послуг; подальшого дослідження ролі дискреційного розсуду суб'єктів надання публічних послуг та обмеження можливостей зловживання повноваженнями під час їх реалізації; децентралізації влади, що полягає в обґрунтуванні збільшення повноважень органів місцевого самоврядування порівняно з органами державної влади.

Окремі теоретичні положення, практичні рекомендації та висновки розділу були висвітлені в авторських працях [180; 181; 183; 184].

## **РОЗДІЛ 5. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ТА ПРАКТИКИ ЇХ НАДАННЯ**

### **5.1. Публічні послуги: оновлені положення сучасної адміністративно-правової концепції**

Розбудова Європейської демократичної України не повинна базуватися тільки на обговоренні проблем, а вимагає внесення радикальних змін у правове поле, де пріоритетом має стати людина, її права та свободи тощо.

Прийняття Концепції публічних послуг в Україні має сприяти становленню, впорядкуванню та подальшому розвитку системи надання публічних послуг на чітко визначених правових засадах, дасть змогу задовольнити потреби громадян – споживачів публічних послуг – і забезпечить захист їхніх прав та інтересів, гарантованих як Конституцією України, так і іншими нормативно-правовими актами.

Адміністративна реформа, яка реалізується в Україні, передбачає підвищення ефективності публічного адміністрування. Зокрема, це стосується необхідності переорієнтації діяльності державних службовців органів державної влади та посадових осіб органів місцевого самоврядування на надання якісних публічних послуг споживачам. Надання різними органами влади публічних послуг фізичним чи юридичним особам – новий формат оцінки їхніх взаємовідносин.

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 зараз потребують ґрунтовних наукових досліджень. Отже, важливим стає зворотний зв'язок – думки,

реакції, оцінки громадян щодо сутності реформ, особливо їх результативності.

Вивчення думки громадян щодо вказаної проблематики проводилося методом анкетного опитування, з використанням не випадкового методу відбору респондентів (мешканців Дніпропетровської, Запорізької, Київської, Львівської, Одеської та Харківської області) – доступна вибірка населення від 18 років. Усього було опитано 450 респондентів.

Перелік основних недоліків системи надання публічних послуг виявився досить розгорнутим. І головну проблему опитані вбачають у перекладенні обов'язків зі збирання довідок та інших документів на громадян – таку думку висловили більше половини респондентів – 44,7%. Продовжують перелік проблем (за ступенем убудування) ставлення до громадян як до прохачів, неповага до них – 34,2%; обтяжливий бюрократичний порядок отримання публічних послуг – 32,9%; вимагання від громадян довідок та інших документів, подання яких не передбачено законодавством – 31,3%; необґрунтовано тривалий чи взагалі невизначений строк надання окремих послуг – 27,7%; необґрунтована вимога до громадян отримувати супутні платні послуги – 25,8%; невиправданий поділ (подрібнення) однієї послуги на декілька платних послуг та неналежна професійна підготовка посадових осіб, які надають послуги, особливо це стосується психологічних аспектів спілкування з громадянами – 23,1%. Це вісім головних претензій громадян до системи надання публічних послуг. Звертають також увагу і на недосконалість чинного законодавства, яке не тільки ускладнює контроль над системою, а й неналежним чином регулює процедуру надання послуг. Негативно відгукувались громадяни й про необхідність звернення до декількох органів для вирішення питань. Зазначимо, що були і такі респонденти, які вказували на територіальну «розпорошеність» різних владних органів та їх підрозділів, що створює додаткові труднощі у пошуках потрібної структури та сприяє необґрунтованому впровадженню нових видів послуг.

Щодо видів зворотного зв'язку, які потрібно застосовувати органам влади для покращення якості надання публічних послуг, то найбільшу кількість відповідей набрала книга скарг та пропозицій, яка має бути розміщена у доступному для відвідувачів місці – 44,7% респондентів (як і в радянські часи), майже поряд – використання «гарячої» телефонної лінії – 44% опитаних вважають такий спосіб зв'язку одним із найбільш дієвих і ефективних, а 25,8% вважають, що у разі потреби громадяни можуть звернутися до громадської приймальні як органу, що забезпечить зворотний зв'язок. Роль сучасних інформаційних каналів у налагодженні зворотного зв'язку, як і роль ЗМІ, є невеликою (це зазначили майже 22%), але все ж таки потребує уваги.

Серед заходів покращення якості надання публічних послуг населенню суттєве місце займає такий аспект, як зменшення кількості документів, потрібних для отримання послуги, – 80,4% респондентів звертають у вагу на необхідність вирішення саме цієї проблеми, оскільки система надання послуг у нашій державі, особливо в частині оформлення будь-якої документації, характеризується зайвою бюрократизацією. У цьому контексті велику роль відіграє і процес переходу на електронний документообіг та введення його у роботу органів влади за принципом «єдиного вікна» – майже половина опитаних (44%) звертають увагу на необхідність упровадження таких форм роботи. Акцентується і на введенні нових сучасних форм роботи через мережу Інтернет – 32,9%; підвищенні відповідальності державних службовців за неякісне надання послуг – 28,7%; удосконаленні технічності процесу надання послуг – 27,7%.

Із 63,9% опитаних, хто потребував певних послуг, 17,3% займалися реєстрацією, 14,9% – отриманням дозволів, 10,9% – отриманням ліцензії та іншими питаннями. На відкрите запитання щодо назви структур, які відвідували громадяни протягом року, відповіли 49,6% респондентів. Лідером за кількістю звернень виявилися підрозділи, підпорядковані Міністерству юстиції України (державні реєстратори, нотаріуси), – 2,8%

вказали на цю структуру; таку саму кількість відвідувачів було зафіксовано і у житлово-комунальних структурах. На другому місці за кількістю відвідувачів – міська раді і райвиконкоми – по 2,1%, на третьому – управління земельних ресурсів – 1,8%. Ті опитані, які зверталися за публічними послугами, але не вказали назву структури, можливо, не пам'ятають її, або, що є найбільш вірогідним, просто не хочуть чи побоюються її вказувати. Зазначимо, що деякі з респондентів вказували на такі структури, які не мають відношення до процесу надання публічних послуг, наприклад, міську лікарню, державні навчальні заклади тощо. Отже, спостерігається така проблема, як відсутність необхідної кількості інформації про те, які структури надають саме публічні послуги, а які надають просто послуги. Можна припустити, що такі відповіді на запитання дали ті респонденти, які відповідали, що вони абсолютно нічого не знають про надання населенню публічних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Навіть зазначимо, що на початку анкети була зроблена інформаційна примітка, де вказувалося, що до публічних послуг не належить контрольна діяльність (проведення перевірки, ревізії, інспектування тощо), господарські, освітні та медичні послуги.

Частота звернень громадян до органів влади варіюється на рівні 2–4 разів – 34,9%, тобто разове відвідування органу влади ще не означає, що питання буде вирішено, скоріше за все, вирішити проблеми можна лише шляхом довготривалого ходіння по інстанціях. Лише 18,7% змогли вирішити свої питання за одноразове відвідування потрібної структури. 4,3% зазначили, що зверталися до потрібних структур 5–10 разів, але це ті респонденти, хто вказали на декілька інстанцій.

Ті 63,9% респондентів, які зверталися протягом року до органів влади, дали оцінку деяким складникам роботи представників виконавчих органів. Так, опитані демонструють найбільший рівень задоволеності доступністю формулярів та бланків – 16,4%; компетентністю працівників – 14,2% і режимом роботи органу влади – 10,9%. Частково задоволені респонденти

компетентністю працівників – 28,7%; загальним станом приміщення – 24%; інформативністю вивісок біля входу до приміщення та наявністю інших вказівників – 21,3%; привітністю і доброзичливістю працівників – 20,9%. Незадоволені умовами для доступу та пересування осіб з обмеженими фізичними можливостями 21,8% респондентів, облаштуванням місць для очікування та заповнення документів – 21,8%, інформативністю вивісок біля входу до приміщення та наявністю інших вказівників – 21,6%, зручністю оплати послуг – 17,6%. Якщо оперувати даними, що являють собою суму індикаторів шкали «задоволений», «частково задоволений» та «частково незадоволений», «незадоволений», то тут лідерами високої оцінки виявляються такі показники, як компетентність працівників – 42,9%, доступність формулярів та бланків – 36,2%, інформативність вивісок біля входу до приміщення – 27,7%; лідерами негативної оцінки є умови для доступу та пересування осіб з обмеженими фізичними можливостями – 46,2%, зручність в оплаті послуг – 29,8%; швидкість у наданні послуги – 22,9%; облаштування місць для очікування та заповнення документів – 22,2%.

Якість надання публічної послуги респонденти оцінюють не досить високо – 51,5% виявилися частково задоволеними з різних причин: стягувалися додаткові платежі (18,2%), вимагалось надання додаткових документів (17,3%), порушувалися строки надання послуги (16%). Лише трохи більше ніж десята частка опитаних (11,8%) зазначили, що вони є цілком задоволеними, оскільки якісну послугу отримали вчасно.

Серед труднощів, з якими громадяни стикалися під час звернення по публічну послугу, домінують такі: надто великі черги у органах влади – 36,2%; витрати часу – 32,7%; непоінформованість щодо необхідного переліку документів – 22,7%; наявність великої кількості інстанцій, які необхідно обійти для отримання послуги, – 20,9%; незручні приміщення, в яких громадяни очікують на особистий прийом, – 22,0%; тривалий час протягом робочого дня не відповідав телефон для довідок або зв'язок був відсутній та



незручні графіки прийому громадян набрали однакову кількість – 20,7%. Це сім головних зауважень респондентів, які потребують вирішення з боку органів влади як на державному, так і на місцевому рівні.

З 61,6% отримувачів публічних послуг 12,2% опитаних не потребували додаткових ресурсів і додаткових дій у вирішенні проблеми. Серед тих, хто був вимушений скористатися іншими можливостями для позитивного вирішення своєї справи, 27,1% зазнали невинуватених додаткових фінансових витрат, 23,1% задіяли впливові зв'язки, 22,7% респондентів стверджують, що вирішували питання за допомогою хабара, 20,4% користувалися додатковою інформацією.

На запитання щодо можливих варіантів вирішення проблем, з якими громадяни стикалися під час отримання публічних послуг, 23,1% відповіли, що користувалися впливовими зв'язками, 18,9% скаржилися у вищі органи, а 34% вирішували проблеми за допомогою хабара (з них: 22,4% – у грошовому еквіваленті чи у вигляді подарунків, а 11,6% – у вигляді певних послуг). Ті 18,9% громадян, хто скаржився у вищі органи засвідчують, що не завжди скарги допомагають вирішити проблеми. Так, 9,3% опитаних зазначили, що їхня скарга була скоріше задоволена, у 2,1% – скаргу скоріше не задовольнили, а у 4,9% громадян скаргу не задовольнили зовсім. Лише 2,6% респондентів залишилися задоволеними.

Таким чином, усе зазначене дозволяє зробити такий головний висновок. Якість публічних послуг – це сукупність характеристик публічної послуги, що визначають її здатність задовольняти встановлені або очікувані потреби замовника. На превеликий жаль, у системі надання публічних послуг в Україні є суттєві недоліки. По-перше, населення не має необхідної, достовірної і, взагалі, повної інформації про цей процес (процедуру). По-друге, громадяни не використовують усі можливості для отримання послуг у разі такої потреби (наприклад, усі можливості мережі Інтернет – від пошуку необхідної інформації на сайті до он-лайн консультування і отримання відповідей на електронну пошту). Спілкування ведеться за старими

методами, через особисті контакти на прийомі, рідше – за допомогою телефонного консультування, через мережу Інтернет. Звідси впливає і велика кількість скарг громадян на черги, витрати часу, грубість і неповагу. Не останню роль відіграє і проблема обтяжливого бюрократичного порядку отримання публічних послуг, вимагання від громадян довідок та інших документів. У цьому напрямі суттєво покращить якість надання публічних послуг такий вид діяльності, як електронний документообіг: це, насамперед, зекономить час отримання послуги, дозволить уникнути зайвої бюрократизації, а також вирішить проблему матеріальних затрат як з боку пересічного громадянина, так і з боку держави. Поки ж ті опитані, хто протягом року отримували публічні послуги, залишаються незадоволеними якістю даного процесу і намагаються вирішувати свої питання не тільки законними методами, а й із залученням додаткових варіантів – від зв'язків до хабарів.

Отже, висвітливши результати соціологічного дослідження надання публічних послуг, розкриємо шляхи вдосконалення системи інформаційного забезпечення, адже поінформованість населення в цьому питанні нині перебуває на дуже низькому рівні і саме тому заслуговує окремої уваги.

Так, одним із найбільших корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг є можливість (а часто – вимушеність) особистого спілкування (контакту) приватної особи – споживача публічної послуги – з посадовою або службовою особою органу публічної адміністрації, яка надає публічну послугу (вирішує справу по суті або готує проект рішення) [19].

Здебільшого вітчизняне законодавство змушує приватну особу звернутися за публічною послугою лише через особисте звернення (особистий прийом) [19]. Наприклад, навіть для такої простої публічної послуги, як отримання свідоцтва про сплату єдиного податку суб'єктом малого підприємництва, не існує жодної альтернативи такому способу звернення та отримання результату публічної послуги (адміністративного акта), як особисте відвідування суб'єкта публічної адміністрації, що надає

публічну послугу [19]. Такий стан справ, з одного боку, створює умови для вимагання «винагороди» недоброчесним службовцем, з іншого – надає можливість «стимулювання» службовця приватною особою за прискорене вирішення справи тощо [19].

Вирішувати цю проблему можна різними заходами і засобами, які мінімізуватимуть можливості для особистого спілкування особи з чиновником (принаймні у тих справах, де таке спілкування не є необхідним для вирішення справи).

Зокрема, рекомендуємо якнайширше використання поштового зв'язку для спілкування між приватними особами та посадовими особами (органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування), які надають публічні послуги. За умови надсилання заяви на замовлення послуги поштою можливість вимагання та отримання незаконної винагороди зводиться до мінімуму, оскільки перед посадовою особою з'являється лист (або електронний лист), за яким стоїть невідома йому особа. У службовця у цій ситуації менше можливостей для зловживань, адже втрачається можливість не прийняти заяву чи не зареєструвати її (зокрема, якщо заяву надіслано рекомендованим листом), можливість вимагання додаткових документів чи покладення додаткових обов'язків на особу, якщо закон цього не дозволяє.

При цьому можна встановити органу влади обов'язок щодо відправлення довідки (підтвердження) про отримання заяви із зазначенням посади та прізвища посадової або службової особи, яка його надала (способом, аналогічним до способу отримання замовлення). При цьому, не лише фізична особа зверталася до адміністративного органу поштою, але й відповідь (документи) їй теж надсилалися поштою (рекомендованим листом, кур'єрською службою). У цій ситуації у споживача публічної послуги зникає потреба і можливість надати «додаткову винагороду» посадовій особі (в Україні на практиці сам факт позитивного ставлення з боку чиновника до особи перестав бути нормою і стимулює до «подяки»). У такий спосіб споживач ані під час звернення за наданням публічної послуги, ані під час

отримання результату (адміністративного акта або відповідного рішення) не перебуватиме у безпосередньому контакті з посадовою особою відповідного органу виконавчої гілки влади або місцевого самоврядування.

Якісному наданню публічних послуг сприятиме якнайширше використання інформаційних технологій, зокрема Інтернету [19]. По-перше, загальнодоступність та відкритість інформації про публічну послугу позбавляє багатьох потенційних споживачів публічних послуг потреби звертатися за особистою консультацією до посадової особи органу публічної адміністрації. Завдяки створенню веб-сайтів споживач зможе через мережу Інтернет заходити на електронну сторінку даного органу, де може знайти інформацію щодо процедури надання публічної послуги, необхідних документів тощо [19].. У разі ж особистого відвідування адміністративного органу особа безпосередньо контактує зі службовцем, який володіє необхідною інформацією. І на практиці таке консультування теж іноді призводить до корупційних діянь. По-друге, використання Інтернету та електронної пошти може (має) здійснюватися і безпосередньо для звернення за публічною послугою (а в перспективі – і для отримання багатьох публічних послуг) [19].

Одним із недоліків надання публічних послуг є відсутність (погана доступність) інформації про процедуру отримання публічної послуги. На жаль, наразі практично не існує законодавчих вимог щодо обов'язку органів публічної інформації оприлюднювати інформацію про свою діяльність, в тому числі про публічні послуги. На практиці обсяг інформації, яку можна отримати в приміщенні органу публічної адміністрації і на офіційній веб-сторінці, суттєво відрізняється від належного і залежить, насамперед, від організаційних чинників та ініціативності керівництва органу. Навіть телефонні довідки в органах публічної адміністрації є рідкістю, а консультаційні кабінети функціонують лише в окремих органах, які мають справу з питаннями підприємництва. Наприклад, у звіті щодо корупційних ризиків у сферах надання публічних послуг як виду публічних послуг та

контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні зазначено, що громадяни та підприємці залишаються надзвичайно незадоволеними тим, що ніхто чітко не пояснює, які саме документи потрібні для вирішення справи, і тому змушені по декілька разів відвідувати орган влади. Так, на це найчастіше нарікають підприємці, які зверталися за послугами і залишилися незадоволеними (57,6%), а також споживачі послуг (48,7%), які зверталися за послугами і також залишилися незадоволеними [19].

Доступність інформації досягається, передусім, шляхом розміщення в приміщеннях органу публічної адміністрації, призначених для особистого прийому, інформаційних стендів, де має вивішуватися інформація щодо процедури надання публічної послуги, структурного підрозділу, до якого необхідно звернутися, переліку необхідних документів, прийомних днів та годин прийому, строків розгляду звернення, розміру та порядку сплати збору (плати), законодавства, яке регулює порядок надання тієї чи іншої публічної послуги, а також контактний номер телефону, за яким споживач публічної послуги може уточнити необхідну для нього інформацію, дістати зразки заповнених документів тощо. Дана інформація повинна надаватися безоплатно та бути загальнодоступною.

Інформація про процедуру надання публічної послуги може також поширюватися шляхом видання буклетів (брошур) та їх безоплатного розповсюдження у приміщенні органу публічної адміністрації або шляхом «відправлення» за допомогою поштового зв'язку (за запитом особи).

Способом мінімізації даного корупційного ризику є створення консультаційних кабінетів (у разі якщо обсяг консультаційних звернень є значним), створення довідкових служб, у тому числі телефонної довідки. Такі служби повинні працювати кожного робочого дня (а по можливості й у вихідні дні). Має бути подолана звична для багатьох органів влади ситуація стабільного сигналу «зайнято» або відсутності відповіді в разі використання телефонного зв'язку.

Ще більш перспективним способом надання інформації щодо процедури отримання публічної послуги може бути впровадження консультацій в он-лайн режимі. Для цього необхідно забезпечити посадових осіб органів публічної адміністрації належними інформаційно-комунікаційними технологіями. З метою забезпечення споживачів публічних послуг відомостями про процедуру отримання публічної послуги необхідно створювати та забезпечувати функціонування веб-сторінок, інших електронних ресурсів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Але при цьому необхідно звернути увагу також на таку проблему, як «цифрове розшарування» – поділ на тих, хто має доступ до Інтернету, та тих, у кого такий доступ відсутній. Для її розв'язання доцільно встановлювати у приміщенні органів публічної адміністрації, які надають публічні послуги, спеціальні термінали, за допомогою яких відвідувачі адміністративних органів зможуть отримати ту ж інформацію, яка буде міститися на веб-сторінці даного органу. Таким чином, жодна особа не буде обмежена у своєму праві отримати повну та достовірну інформацію в тому числі з використанням новітніх технологій.

Як показує зарубіжний досвід, можна також створити окремий (єдиний) веб-сайт (веб-портал), де буде визначений перелік усіх публічних послуг, які надаються органами публічної адміністрації, із зазначенням найменування органу, що таку інформацію надає, та іншою інформацією, необхідною для отримання публічної послуги. Зручність такого підходу є очевидною, адже в одному місці особа може отримати інформацію щодо будь-якої послуги. Дана інформація в обов'язковому порядку підлягає постійному оновленню.

На жаль, українська дійсність далека від ідеалу. На більшості офіційних веб-сайтів органів внутрішніх справ розміщено лише графіки прийому громадян керівництвом, але немає ані графіків прийому громадян функціональними підрозділами, ні навіть загальних положень про надання окремих публічних послуг.

Можна встановити обов'язок адміністративних органів інформувати не тільки про свої послуги, але й про супутні (або «пов'язані») послуги, що надаються іншими органами влади.

Ще одним важливим напрямом удосконалення надання публічних послуг органами публічної адміністрації є покращення матеріально-технічного забезпечення надання публічних послуг органами влади.

Іншим чинником обмеженості доступу до органу публічної адміністрації, який надає публічні послуги, є відсутність комфорту для споживачів у приміщеннях, де відбувається безпосередній прийом. Споживач, якому не забезпечено належний рівень комфорту під час перебування в органі виконавчої гілки влади або місцевого самоврядування, хоче якнайшвидше отримати бажаний результат (адміністративний акт). Якщо ж звернення за наданням публічної послуги та очікування адміністративного акта суттєво затягуються у часі, то особа може обрати корупційний шлях. З метою мінімізації такого корупційного ризику необхідно забезпечити хоча б мінімальні умови для комфортного перебування в приміщенні адміністративного органу.

Так, потрібно забезпечити доступ споживачів до побутових зручностей (необхідно облаштувати сидячі місця та місця для заповнення документів, забезпечити наявність питної води, туалету тощо).

Наукове забезпечення діяльності органів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг – ще одна проблема, яку не можна залишати поза межами нашого аналізу.

В п. 6 Указу Президента «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 № 5/2015 [344] визначено напрям держави «Дерегуляція та розвиток підприємництва», а саме: середньостроковою метою дальших реформ у цій сфері є створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, розвитку малого і середнього підприємництва, залучення інвестицій, спрощення міжнародної торгівлі та підвищення ефективності ринку праці. Необхідно скоротити кількість документів дозвільного характеру у сфері

господарської діяльності та видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, скасувати регуляторні акти, які ускладнюють ведення підприємницької діяльності, скоротити кількість органів державного нагляду (контролю), забезпечити надання послуг для громадян та бізнесу в електронному вигляді [344].

У цьому контексті насамперед потребують ґрунтовних досліджень такі проблеми:

- публічні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування;
- адміністративно-правове регулювання надання публічних послуг в Україні;
- зарубіжний досвід надання публічних послуг;
- міжнародні стандарти надання публічних послуг;
- стандарти Європейського союзу щодо надання публічних послуг;
- адміністративний регламент щодо надання публічних послуг;
- адміністративна процедура надання публічних послуг;
- контроль органів виконавчої влади щодо надання публічних послуг;
- оцінювання якості надання публічних послуг в Україні тощо.

Методичне забезпечення провадження з надання публічних послуг також потребує нагального удосконалення.

Основною метою цього напрямку діяльності є розроблення відповідних рекомендацій для підвищення якості чи ефективності надання публічних послуг органами публічної адміністрації. Зокрема, це можуть бути рекомендації для практичних працівників щодо алгоритму надання публічних послуг у виробництві та торгівлі піротехнічними засобами; надання публічних послуг у сфері міграції та реєстрації фізичних осіб, соціального забезпечення населення тощо.

Наприклад, за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі станом на 27.07.2016 у Реєстрі адміністративних послуг налічувалося 1 207 послуг органів виконавчої влади. Зокрема, 29% наведених послуг



можна віднести до функцій органів, що їх надають, оскільки вони не мають на меті задоволення потреб та інтересів фізичних та юридичних осіб, а спрямовані передусім на впорядкування внутрішніх механізмів взаємодії між підрозділами окремих органів виконавчої влади. До них можна віднести: затвердження статутів державних підприємств, що входять до сфери управління органів виконавчої влади; ведення обліку та складання реєстру державних підприємств, установ, організацій, що входять до сфери публічного адміністрування органів виконавчої влади; ведення реєстрів та баз даних; ведення статистичних даних тощо.

Тому відповідно до зазначеного реєстру необхідно розробити методичні рекомендації за кожним видом публічних послуг, де врахувати чіткий адміністративний регламент дій посадових осіб та працівників, які надають публічні послуги, так і споживачів послуг.

Наступним напрямом є вдосконалення сервісної культури співробітників публічної служби.

Системне формування та підтримка відповідної організаційної культури є однією з передумов досягнення сервісної орієнтації в діяльності державних установ та організацій.

Організаційна культура – це: а) складна композиція базових припущень, які прийняті членами організації і проявляються в проголошених організацією принципах і цінностях, що визначають для персоналу орієнтири поведінки. Ці принципи та ціннісні орієнтації передаються індивідам через «символічні» та атрибутивні засоби духовного і матеріального оточення всередині організації [195]; б) іманентна організації свідомість, що виявляється в поведінці її членів та керує формальними і неформальними моделями організаційної поведінки; в) колективне ментальне програмування, яке відрізняє представників однієї соціо-економічної системи від інших; г) психологічний актив організації, який може бути використаний для прогнозування фінансових результатів через п'ять років.

У сучасних умовах пріоритетними для формування організаційної культури в органах публічної влади є орієнтація на такі основні цінності, як якість робочого життя та досягнення балансу між роботою та життям. Якість робочого життя – це якість відчуття людини на робочому місці. Висока ефективність має супроводжуватися високим рівнем задоволення службовцем роботою, що забезпечують такі дії керівництва, як: делегування; довіра; винагорода; чуйність.

Баланс між роботою і життям – це створення впевненості у тому, що робочі вимоги розумно узгоджуються з особистим життям людини та її позаслужбовими обов'язками. Наведені ключові цінності передбачають, що організація основним пріоритетом вважає інтереси людей.

Найбільш фундаментальне питання, яке стоїть перед будь-якою організацією, що розпочинає трансформацію обслуговування, є зміна культури. Зміна культури вимагає часу, діалогу, вміння слухати і роботи з персоналом на багатьох рівнях.

Необхідні специфічні (спеціальні) плани, щоб продемонструвати і зміцнити намір підприємства відійти від обслуговування, орієнтованого на відділи (департаменти) і на місто, до обслуговування, орієнтованого на громадянина в процесі роботи. Необхідне належне публічне адміністрування, щоб на практиці продемонструвати, як нова культура буде виражатись внутрішньо і зовнішньо. Добре відомо, що організації змінюються тільки тоді, коли відбуваються зміни в культурі працівників і їхній поведінці на всіх рівнях організації. Поведінка (манери) персоналу у формі рішень та послуг, які вони надають, змінюється тільки тоді, коли принципи, що застосовуються, і організація роботи є добре зрозумілими.

Зміни в організації роботи є ознаками змін у культурі, що демонструють відданість організації або підприємства клієнтові. Зміна культури є видимою, коли покращується рівень обслуговування, ліквідовано дублювання, зменшено помилки, пілотні проекти ведуться за участю громадян і, нарешті, процеси постійно вдосконалюються.

Завдання (цілі) Service Ottawa на 2012–2014 рр. зосереджуються на громадянах і персоналі: 1) покращуючи задоволеність громадян/клієнтів, покращити досвід і взаємодію громадян і персоналу щодо послуг міста; 2) покращуючи виконавчу (операційну) здатність, покращити ефективність і результативність процесу надання послуг для досягнення рівня обслуговування, який схвалений Радою і чітко донесений до громадян і персоналу; 3) покращуючи зацікавленість працівників, покращити загальну задоволеність персоналу, який надає і підтримує послуги міста («Дорожня карта з підвищення якості послуг у м. Оттава 2012–2014 рр.»).

Доцільно визначити основні атрибути культури досконалості у наданні публічних послуг [196; 471]:

1. Прихильність до високої якості обслуговування – публічні службовці та керівники чітко зорієнтовані на високу якість в обслуговуванні громадян та клієнтів і задоволення їхніх потреб незалежно від каналу надання послуг та місцезнаходження.

2. Громадянин/клієнт у центрі уваги – публічні службовці та керівники забезпечують зорієнтованість усіх рішень на досягнення інтересів громадянина/клієнта (зовнішнього або внутрішнього); відбувається постійне вдосконалення програм та механізмів залучення зацікавлених сторін.

3. Постійне підвищення якості обслуговування – публічні службовці та керівники забезпечують перманентне покращення якості та своєчасності обслуговування громадян/клієнтів, а також партнерів шляхом прогнозування та адаптації до потреб.

4. Інноваційне організаційне середовище – публічні службовці та керівники забезпечують інноваційний підхід і співпрацю для досягнення бажаних результатів, а також мають відповідні інструменти, ресурси та організаційну підтримку для діяльності.

5. Включеність/ емоційна залученість персоналу (engagement) – кожен зі службовців відіграє вирішальну роль в успіху організації, керівникам

необхідно досягнути/забезпечити інтегрованість та продуктивність кожного співробітника на сто відсотків у процесі надання послуг.

6. Підтримуюче лідерство – необхідно забезпечити розвиток лідерства на всіх організаційних рівнях. Внески керівників повинні бути реальними, постійно видимими, відображати значення організації, а також підтримувати, заохочувати співробітників та сприяти досягненню ними високих результатів.

7. Чуйний сервіс – публічні службовці та керівники повинні оперативно виявляти зовнішні або внутрішні потреби громадянина/клієнта, швидко реагувати на них та забезпечувати належний рівень сервісу, знаходячи підхід до кожного громадянина/клієнта.

8. Постійне навчання – публічні службовці та керівники повинні постійно вдосконалювати свої навички. В основі діяльності – ідеологія «організація, що навчається».

Звернемо увагу на пункт 5 вищенаведених основних атрибутів культури у наданні послуг «включеність/ емоційна залученість персоналу (engagement)». В управлінні персоналом у вітчизняній публічній службі цей термін поки що практично не використовується, а саме з розвитком (підсиленням) включеності HRменеджери сучасних публічних служб пов'язують можливості покращення якості надання публічних послуг. Включеність – це прагнення співробітників робити максимальний внесок у розвиток і успіх своєї організації. Фахівці глобального консалтингового HR-холдингу «Hewitt Associates» вважають, що лише за критерієм включеності/ емоційної залученості персоналу (Employee Engagement) можна судити не тільки про прийняття і розуміння співробітником цілей компанії, але й про його прагнення і зусилля, що робляться для досягнення конкретних результатів.

Модель включеності «Hewitt Associates» [441] передбачає, що про включеність персоналу може свідчити така поведінка:

а) співробітники постійно позитивно відгукуються про організацію серед колег, потенційних співробітників і клієнтів;

б) співробітники постійно відчують потребу бути частиною організації;

в) співробітники докладають додаткових зусиль на користь організації за власною ініціативою.

Саме тип поведінки «в» дослідники компанії «Hewitt» вважають визначальним. У решті випадків можна бути упевненим тільки в лояльності і задоволеності співробітника. З трьох видів поведінки складається модель включеності «Hewitt» з «S»: Say (висловлюватись) – Stay (перебувати) – Strive (старатися).

Навіть якщо нелояльні службовці в органі публічної влади домінують, можна налаштувати команду на високу якість послуг, цілеспрямовано працюючи з основними факторами, що підвищують включеність. Однак найскладніше в управлінні включеністю – правильно визначити ці чинники. Фактори включеності неповторні не тільки для кожного органу публічної влади, але і для кожної з груп співробітників.

Дослідження практики сервісних організацій та напруження науковців [194; 279; 370] дають змогу виділити основні змінні/ характеристики сервісної організаційної культури, на яких базується формування культури чуйного ставлення до клієнтів:

- доброзичливі і комунікабельні службовці;
- мінімізація ступеня формалізації. Працівникам, зайнятим у сфері обслуговування, бажано надавати певну свободу в діях, щоб вони могли оперативно реагувати на мінливі потреби клієнтів;
- наділення службовців широкими владними повноваженнями. Службовці, яким надається можливість самостійно приймати багато рішень, що стосуються обслуговування клієнтів, роблять все, що, на їхню думку, необхідно для задоволення клієнтів;
- сформоване вміння слухати зовнішніх та внутрішніх клієнтів;

- ясність організаційних ролей;
- включеність/ емоційна залученість службовців.

Фактично завдання лідера полягає у створенні такого середовища, в якому службовці захочуть і зможуть розкрити свої здібності і реалізувати потенціал. До основних напрямів формування культури високої якості послуг в органах публічної влади належать: а) запровадження управління персоналом на засадах компетенцій; б) відбір відповідних кандидатів; в) процеси адаптації та навчання; г) наділення службовців владними повноваженнями; г) розвиток лідерства на всіх рівнях організації; д) система оцінки результатів роботи; е) управління системою заохочень і винагород [222, с. 112].

*Таким чином, з огляду на викладене, запропоновані напрями вдосконалення надання публічних послуг:*

*1) перегляд та зведення публічних послуг у єдиний реєстр, в якому би містилися назва публічної послуги, суб'єкт публічної адміністрації, який надає публічну послугу, нормативно-правова основа надання конкретного виду послуг, перелік документів для отримання послуги, форма оплати тощо;*

*2) запровадження надання фізичним і юридичним особам комплексу публічних послуг у так званих «єдиних офісах» з метою побудови сервісної держави, тобто забезпечення якісних послуг відповідним споживачам за мінімальної кількості відвідування суб'єкта публічної адміністрації;*

*3) виважений розподіл повноважень суб'єктів публічної адміністрації у наданні публічних послуг з урахуванням принципу законності, верховенства права тощо за умови одночасного дотримання критеріїв якості надання публічних послуг;*

*4) децентралізація надання публічних послуг, яка передбачає, що більшість зазначених послуг повинна надаватися на рівні органів місцевого самоврядування та відповідних «єдиних центрів», «єдиних офісів»;*

5) розроблення, прийняття та впровадження в правозастосовну діяльність суб'єктів публічної адміністрації критеріїв оцінки якості публічних послуг;

6) забезпечення суб'єктів публічної адміністрації та створених центрів публічних послуг на ґрунті центрів надання адміністративних послуг висококваліфікованими професійними фахівцями, покликаними реалізовувати державну політику у сфері надання публічних послуг з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення, з урахуванням сучасних підходів та моделей публічного адміністрування;

7) розгляд та прийняття рішення щодо можливості делегування окремих функцій, повноважень суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг відповідним приватним органам з метою забезпечення конкурентоздатності та підвищення якості надання зазначених послуг;

8) створення механізму контролю у сфері надання публічних послуг як однієї з гарантій забезпечення законності в процесі забезпеченні прав і свобод людини та громадянина;

9) розроблення та прийняття нормативно-правових актів щодо механізму взаємодії та координації діяльності суб'єктів публічної адміністрації у процесі надання публічних послуг;

10) припинення правозастосовної діяльності посередницьких суб'єктів господарювання у сфері надання публічних послуг, що призведе до зниження плати за надання послуг та підвищить рівень довіри до органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

11) запровадження пілотного проекту створення мобільних центрів надання публічних послуг у віддалених населених пунктах. У разі його позитивної реалізації розглянути питання щодо доцільності функціонування таких центрів в інших населених пунктах, де на тепер немає можливості організувати повноцінний центр надання публічних послуг;

*12) розроблення та впровадження механізму надання публічних послуг виключно в електронному вигляді з урахуванням сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій, електронного підпису, ID-карток тощо;*

*13) створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення діяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг.*

*Реалізація наведених вище напрямів сприятиме створенню ефективної системи надання публічних послуг, яка буде гарантувати забезпечення прав і свобод людини та громадянина, що, у свою чергу, сприятиме формуванню сервісної, демократичної держави.*

*Констатовано необхідність прийняти концепцію вдосконалення системи надання публічних послуг, спрямовану на розбудову сервісної, демократичної держави, основним завданням якої є обслуговування потреб споживачів послуг, забезпечення реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, яка би містила загальні положення (основні терміни, які необхідно запровадити, та їх зміст); проблеми, на розв'язання яких спрямована зазначена концепція; мету і завдання; шляхи і способи розв'язання проблем, строки реалізації концепції; очікувані результати від реалізації зазначеної концепції; обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для реалізації концепції (Додаток Д).*

## **5.2. Шляхи правового регулювання відносин у сфері публічних послуг в Україні**

Законодавство України у сфері надання електронних послуг ґрунтується на Конституції України [150] і складається із Цивільного і Господарського кодексів України, законів України «Про захист прав споживачів», «Про рекламу», «Про електронні документи та електронний



документообіг», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про телекомунікації», «Про електронний цифровий підпис», «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні», «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про захист персональних даних» тощо, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, цього Закону та інших нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до них. Проте окремого закону «Про електронні послуги» на тепер немає.

Так, у статті 4 Закону України «Про електронну комерцію» [296] визначено поняття «інформаційні електронні послуги», під яким розуміють платні або безоплатні послуги щодо оброблення та зберігання інформації, що надаються дистанційно з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем за індивідуальним запитом їх одержувача. У статті 4 цього закону зазначено, що інформаційними електронними послугами вважаються послуги щодо: розповсюдження реклами; створення можливостей для пошуку інформації та доступу до неї; передачі та зберігання інформації; розміщення інформації на замовлення іншої особи; передачі інформації за запитом особи або відправлення комерційних електронних повідомлень; вчинення інших дій у сфері електронної комерції. До інформаційних електронних послуг не належать послуги, якщо їх надання: здійснюється без використання інформаційно-телекомунікаційних систем; за технологією потребує безпосередньої присутності замовника чи постачальника послуг, включаючи послуги, що надаються з використанням електронних пристроїв (медична консультація з оглядом пацієнта, аудит діяльності суб'єкта господарювання тощо); передбачає одночасну передачу інформації невизначеному колу осіб (телевізійне мовлення, радіомовлення тощо).

Нині є вдалий законопроект України № 4267-1 від 23.03.2016 «Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про адміністративні послуги» [291] щодо покращення умов надання адміністративних послуг» під редакцією таких народних депутатів, як: Є. В. Соболев, А. А. Романова,

Є. П. Фірсов, В. В. Пацкан, Л. О. Ємець, П. П. Костенко, М. В. Кобцев, Я. В. Маркевич, Д. Є. Добродомов, І. І. Мельничук.

Законопроект передбачає внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» [291] щодо доповнення переліку суб'єктів надання публічних послуг акредитованими суб'єктами, вимоги та порядок акредитації яких встановлюватиметься Кабінетом Міністрів України. Коло адміністративних центрів доповнюється можливістю створення їх обласними державними адміністраціями на обласному рівні [291]. Закріплюється можливість отримання адміністративної послуги незалежно від місця знаходження суб'єкта надання адміністративної послуги, а також суб'єкта звернення, місця провадження його діяльності та місця знаходження відповідного об'єкта, крім випадків, установлених законом (екстериторіальність), можливість подання електронних заяв на отримання публічних послуг напряму через веб-сайти суб'єктів їх надання [291]. Суб'єктам надання публічних послуг забезпечується безоплатний віддалений доступ через відкриті для них та адміністраторів центрів надання публічних послуг API-адреси до інформаційних систем та електронних баз даних (реєстрів), що містять інформацію, необхідну для надання публічних послуг [291]. Суб'єкти надання публічних послуг зобов'язуються надавати в електронній формі усі адміністративні послуги, крім тих, результат надання яких відповідно до закону потребує використання спеціальних бланків та/або інших особливих матеріальних форм свого виразу (паспорти, пластикові картки, автомобільні номери тощо) [291]. Встановлюється, що 40 відсотків адміністративного збору спрямовується до відповідного бюджету, а 60 відсотків – безпосередньо акредитованому суб'єкту [291].

Розглянемо деякі положення цього законопроекту більш детально. Не можна не звернути на цікаві та обґрунтовані пропозиції в зазначеному законопроекті: зокрема, пропонується доповнення статті 1 новим визначенням поняття «електронна заява», під яким розуміється заява про отримання адміністративної послуги, яка формується і подається через веб-

сайт суб'єкта надання публічних послуг або через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування [291].

Дуже слушною є пропозиція щодо внесення змін до статті 9 Закону України «Про адміністративні послуги» [281], а саме: у першому реченні абзацу другого частини першої після слів «в електронній формі надаються» додати слова «через веб-сайти суб'єктів надання адміністративних послуг або»; частину другу викласти в такій редакції: «2. Суб'єкт звернення має право на отримання публічної послуги незалежно від місця знаходження суб'єкта надання публічної послуги, а також суб'єкта звернення (включаючи реєстрацію місця проживання фізичної особи), місця провадження його діяльності та місця знаходження відповідного об'єкта (екстериторіальність), крім випадків, установлених законом»; частину третю виключити; в абзаці другому частини четвертої після слів «в електронній формі» додати слова «(електронна заява) – через веб-сайт суб'єкта надання публічних послуг або»; у частині восьмій після слів «шляхом прямого доступу» додати слова «через відкриті API-адреси»; у частині дев'ятій: у пункті 4 після слів «у тому числі через» додати слова «відкриті API-адреси відповідних інформаційних систем та електронних баз даних (реєстрів) та»; пункт 5 викласти в такій редакції: «5) забезпечити надання в електронній формі усіх публічних послуг, крім тих, результат надання яких відповідно до закону потребує використання спеціальних бланків та/або інших особливих матеріальних форм свого виразу (паспорти, пластикові картки, автомобільні номери тощо)» [281; 291].

Також є слушними зміни до статті 12 закону України «Про адміністративні послуги» [281] щодо суб'єктів надання публічних послуг, а саме: «У разі не утворення обласними чи районними державними адміністраціями центрів надання публічних послуг у населених пунктах, які є адміністративними центрами областей, районів і Автономної Республіки Крим, а також у містах Києві та Севастополі, центри надання публічних

послуг, що утворені за рішенням відповідних селищних або міських рад, можуть забезпечувати надання публічних послуг, у тому числі відповідними обласними, районними та міськими державними адміністраціями, на основі узгоджених рішень [281; 291].

У разі утворення центрів надання публічних послуг районними та/або обласними державними адміністраціями такі центри можуть забезпечувати надання публічних послуг обласних, районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на основі їх узгоджених рішень» [291].

Отже, нині є потреба в негайному прийнятті законопроекту України № 4267-1 від 23.03.2016 «Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про адміністративні послуги» [291] з метою покращення надання публічних послуг в електронному вигляді, що здійснюється органами публічної адміністрації фізичним або юридичним особам.

Наприклад, одним із важливих законопроектів, який знаходиться у Верховній Раді України, є законопроект «Про електронні довірчі послуги» № 4685 від 17.05.2016 [295].

Система електронного цифрового підпису в Україні пройшла тривалий шлях становлення та розвитку. Закон України «Про електронний цифровий підпис» було розроблено з метою гармонізації українського законодавства із законодавством Європейського Союзу, а саме з Директивою 1999/93/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 грудня 1999 року про рамки Співтовариства для електронних цифрових підписів.

Стрімкий розвиток суспільних відносин та ринкової економіки зобов'язує постійно переглядати нормативно-правові акти, які забезпечують державне регулювання та контроль за додержанням законодавства у сфері електронного цифрового підпису.

23 липня 2014 року на заміну Директиві 1999/93/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 грудня 1999 року про рамки Співтовариства для електронних цифрових підписів прийнято Регламент (ЄС) № 910/2014 Європейського Парламенту та Ради від 23 липня 2014 року про електронну

ідентифікацію та довірчі послуги для електронних транзакцій в межах внутрішнього ринку та про скасування Директиви 1999/93/ЄС (далі – Регламент), який набирає чинності 1 липня 2016 року.

Проект Закону України «Про електронні довірчі послуги» спрямований на гармонізацію з положеннями Регламенту [276].

Проект Закону розроблений Міністерством юстиції України, Адміністрацією Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України з метою реформування законодавства у сфері електронного цифрового підпису з урахуванням досвіду Європейського Союзу, розбудови єдиного простору довіри на основі системи електронних довірчих послуг, визнання в Україні електронних довірчих послуг, які надаються іноземними постачальниками електронних довірчих послуг, що забезпечить активний розвиток транскордонного співробітництва та інтеграцію України у світовий електронний інформаційний простір [276].

Прийняття Закону України «Про електронні довірчі послуги» [276] сприятиме забезпеченню:

- створення умов для розвитку та функціонування сфери електронних довірчих послуг;
- вільного обігу електронних довірчих послуг в Україні, а також можливості вільного доступу до електронних довірчих послуг постачальникам електронних довірчих послуг, що провадять діяльність в інших державах;
- підвищення рівня довіри громадян до електронних послуг, у тому числі транскордонних;
- рівних можливостей для доступу до електронних довірчих послуг у тому числі для осіб з обмеженими можливостями;
- свободи договору у сфері електронних довірчих послуг;
- захисту прав і законних інтересів користувачів електронних довірчих послуг;

- відповідності вимог до надання електронних довірчих послуг європейським та міжнародним стандартам;
- інтероперабельності та технологічної нейтральності національних технічних рішень, а також недопущення їх дискримінації;
- захисту персональних даних, що обробляються під час надання електронних довірчих послуг;
- відкритості для інновацій у сфері електронних довірчих послуг [276].

Проте, незважаючи на необхідність прийняття зазначеного законопроекту, існують певні дискусійні положення. Так, погоджуючись із висновком Головного науково-експертного управління від 27.05.2016, зупинимось на деяких зауваженнях та пропозиціях:

1. Згідно з усталеними правилами законотворення текст закону має бути побудовано від загального до часткового, від права до процедури, від правила до винятку. Тому на початку проекту Закону слід розмістити положення, якими визначаються суб'єкти правових відносин у сфері, що розглядається, їхні права та обов'язки (Розділ III), а далі – ті, що регулюють процедурні питання.

2. Окремі положення законопроекту викладені у спосіб, не властивий практиці законодавства, та мають декларативний характер, позбавлений юридичної визначеності: «відкритість для інновацій у сфері електронних довірчих послуг» (стаття 4), «електронні довірчі послуги повинні задовольнити потреби осіб з обмеженими можливостями» (стаття 7), «здійснюється користувачами таких послуг на власний ризик» (стаття 9).

3. Вважаємо за необхідне висловити окремі зауваження щодо деяких статей.

*Щодо статті 3 проекту Закону:*

1) у частині третій вбачається зайвим слово «постачальника» після слів «місця надання»;

2) у частині четвертій замість слів «конвенціями та директивами» пропонуємо вживати слова «нормативно-правовими актами».

*Щодо статті 6 проекту Закону:*

1) пропозиція абзацу третього частини третьої статті 6 щодо встановлення Кабінетом Міністрів України інших схем електронної ідентифікації, ніж тих, що передбачені у законопроекті, вбачається такою, що навряд чи слугуватиме чіткості правозастосування у майбутньому та створюватиме ризики для інтеперабельності. На думку управління, перелік схем електронної ідентифікації із рівнями довіри, визначеними в частинах другій та третій, мав би бути виключним;

2) положення частин четвертої – шостої (щодо державного регулювання та способу укладання міжнародних договорів) за своїм змістом не належать до предмету регулювання статті 6 («Електронна ідентифікація») та мали б бути виділені в окремі статті;

3) редакції частини шостої статті 6 бракує уточнення щодо того, про які саме міжнародні договори йдеться. Адже у разі, якщо маються на увазі не міжнародні договори, чинні для України згідно зі статтею 9 Конституції України, стаття некоректно поширюватиме юрисдикцію України на договірні відносини інших суб'єктів міжнародних відносин.

*Щодо статті 9 проекту Закону:* враховуючи той факт, що згідно з положеннями частини сьомої перелік відповідних послуг не є вичерпним, вбачаємо дублювання переліків таких послуг у частинах другій та четвертій зайвим і таким, що обтяжує текст законопроекту.

*Щодо статті 27 проекту Закону:* згідно з частиною четвертою зареєстровані постачальники електронних довірчих послуг зобов'язані «надавати користувачам ЕДП консультації з питань, пов'язаних з наданням ЕДП». На думку управління, таке формулювання викладено нечітко й не слугуватиме однозначному розумінню та подальшому застосуванню такої норми.

*Щодо статті 29 проекту Закону:* у частині першій статті 29 задекларовано право постачальників ЕДП за власні кошти проводити незалежний аудит. Проте законопроект не містить положень, якими б унормовувались питання періодичності таких перевірок та вимоги до відповідних аудиторських організацій.

*Щодо статті 35 проекту Закону:* абзацу третьому частини першої статті 35 бракує уточнення, про які саме юридичні особи йдеться (критерії їх відбору) та їх представників до складу Комісії з питань реєстрації.

*Щодо статті 39 проекту Закону:* в абзаці третьому частини першої статті 39 ідеться про «відкрити та загальнодоступну» інформацію. Звертаємо увагу, що Законом України «Про інформацію» не передбачено такого виду інформації, як «загальнодоступна».

*Щодо статті 40 проекту Закону:* потребує додаткового обґрунтування пункт 6 частини другої статті 40 в частині вимог щодо трирічного стажу працівників постачальника ЕДП під час підтвердження кваліфікації, адже в статті 28 (яка містить вимоги до персоналу таких постачальників) аналогічні положення відсутні [276].

Звертаємо увагу, що в статтях 28, 40 не уточняється розмір суми, яку такі постачальники мають внести на спеціальний поточний рахунок тощо [54].

На наш погляд, нині є потреба у розробленні та прийнятті окремого Закону України «Про публічні послуги», який би враховував усі послуги, які надаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, крім господарських, цивільних, сімейних послуг. Адже зазначені види послуг регулюються окремими нормативно-правовими актами та не є предметом правового регулювання зазначеної сфери, оскільки по суті, як вже наголошувалося вище, публічними послугами можуть бути тільки ті послуги, які надаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, і обов'язково повинні бути відкритими, загальнодоступними для споживачів зазначених послуг. Щодо змісту зазначеного закону, то він має обов'язково



включати такі елементи: загальні положення (визначення термінів, сфера дії Закону, законодавство у сфері надання публічних послуг; державна політика у сфері надання публічних послуг; основні вимоги до регулювання надання публічних послуг); організація надання публічних послуг (порядок надання публічних послуг; реєстр публічних послуг; строки надання публічних послуг; плата за надання публічних послуг (адміністративний збір); суб'єкти надання публічних послуг); відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері надання публічних послуг тощо.

Також на рівні Кабінету Міністрів України необхідно прийняти Постанову «Про затвердження типового адміністративного регламенту щодо надання публічних послуг», в якій би було врегульовано загальні положення; вимоги до порядку надання публічної послуги; особисте звернення заявників в органі публічної адміністрації; адміністративні процедури; порядок і форми контролю за наданням публічної послуги; порядок оскарження дій (бездіяльності) посадової особи при наданні публічної послуги тощо. Зупинимось більш детально на змісті запропонованого проекту нормативно-правового акта.

Так, у загальних положеннях необхідно зазначити, що адміністративний регламент встановлює порядок організації діяльності органів публічної адміністрації, пов'язаної з виконанням покладених завдань та визначених повноважень із надання публічних інформаційно-консультаційних послуг, розроблений з метою підвищення якості надання і доступності адміністративної послуги, створення сприятливих умов для одержувачів адміністративної послуги, визначає терміни і послідовність дій (адміністративних процедур) у процесі здійснення повноважень із надання публічних послуг.

Процедура з надання публічних послуг органами публічної адміністрації базується на загальноправових та спеціальних (галузевих) принципах. До перших віднесено: законність; оперативність та своєчасність; загальнодоступність правової та іншої необхідної інформації;

неупередженість та справедливість; принцип юридичної відповідальності адміністративних органів та їх посадових осіб тощо. До спеціальних (галузевих) принципів належать: юридична визначеність, що полягає у необхідності визначати безпосередньо у законодавчому акті деякі види діяльності як публічні послуги, а деякі процедури – як особливості надання публічних послуг; зведення до раціонального мінімуму кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для надання публічних послуг; впровадження нових організаційних форм надання публічних послуг (універсамів послуг, єдиних офісів тощо), більш зручних для фізичних та юридичних осіб; постійний моніторинг якості надання публічних послуг. законність, плановість, доступ до інформації, безперервність, прозорість діяльності, гласність, науковість, комплексність, системність, спільність інтересів, координація дій, оптимальне використання можливостей взаємодіючих суб'єктів, конфіденційність, державний захист осіб, які надають допомогу у здійсненні заходів щодо запобігання та протидії корупції, державне стимулювання, паритетність, активність.

Кінцевим результатом надання публічної послуги є направлення заявникові запитаної інформації та видача необхідного документа.

Одержувачами публічної послуги є фізичні особи, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи, а також громадяни, іноземні громадяни та особи без громадянства, юридичні особи, відокремлені підрозділи юридичної особи, представництва нерезидентів, що не мають статусу юридичної особи, органи місцевого самоврядування (далі – заявники).

Кінцевим результатом надання державної публічної послуги є направлення заявникові запитаної інформації та видача необхідного документа.

У рубриці «Вимоги до порядку надання публічної послуги» потрібно розкрити порядок інформування про правила надання публічної послуги; індивідуальне усне інформування заявника з питань надання публічної

послуги телефоном; індивідуальне письмове інформування заявника з питань надання публічної послуги; індивідуальне письмове інформування заявника з питань надання публічної послуги; особисте звернення заявників в органи публічної адміністрації; терміни надання публічної послуги; перелік підстав для відмови у наданні публічної послуги; плата за надання публічної послуги.

У положеннях «Адміністративні процедури» потрібно чітко охарактеризувати послідовність дій у процесі надання публічної послуги органом публічної адміністрації. Зокрема, підставою для початку надання публічної послуги є надходження від заявника на адресу органу публічної адміністрації заяви та необхідного комплекту документів.

Надання публічної послуги передбачає такі дії: а) одержувач публічної послуги повинен: подати письмове звернення (заяви); подати необхідні для розгляду заяви документи; отримати послугу; мати можливість оскарження рішення адміністративного органу про відмову в наданні послуги в адміністративному або в судовому порядку; б) адміністративний орган, що надає послугу здійснює: реєстрацію звернення (заяви); перевірку правильності поданих документів; розгляд документів; прийняття рішення про видачу документа або відмову у видачі; видачу необхідного документа. Надання послуги включає такі адміністративні процедури: реєстрація звернення у відповідному структурному підрозділі органу публічної адміністрації; перевірка правильності оформлення документів.

Далі повинен бути опис реєстрації звернення у відповідному структурному підрозділі органу публічної адміністрації. Наприклад, заява про надання публічної послуги в установленому порядку реєструється в органі публічної адміністрації. Кожній заяві привласнюється внутрішній вхідний номер.

Обов'язково в зазначеному проєкті повинні бути положення щодо перевірки правильності оформлення документів. Так, посадова особа, відповідальна за надання публічної послуги, визначає правильність

оформлення звернення, наявність платіжного документа, що підтверджує оплату, а також те, чи входить запропонована інформація до переліку послуг, передбачених стандартами надання публічної послуги.

У разі якщо документи оформлені неправильно, в них відсутні необхідні для надання публічної послуги відомості, а також затребувана інформація не входить до переліку послуг, посадова особа, відповідальна за надання публічної послуги, готує мотивоване повідомлення про відмову в прийомі заяви та необхідних документів. Повідомлення про відмову в прийомі документів має містити причини відмови і способи їх усунення.

Повідомлення про відмову в наданні публічної послуги підписується керівником органу публічної адміністрації або заступником керівника щодо розподілу обов'язків. Повідомлення про відмову в наданні публічної послуги направляється заявникові поштою.

У положенні про порядок і форми контролю за наданням публічної послуги необхідно зазначити, що поточний контроль за дотриманням послідовності дій, визначених адміністративними процедурами, та прийняттям рішень відповідальними особами органу публічної адміністрації здійснюється начальником органу публічної адміністрації та заступниками начальника, відповідно до розподілу обов'язків.

Останнє, що обов'язково потрібно зазначити, – це порядок оскарження дій (бездіяльності) посадової особи під час надання публічної послуги. Наприклад, заявник (його представник) має право звернутися зі скаргою на дії (бездіяльність) і рішення, прийняті в ході надання публічної послуги, в органи публічної адміністрації України або в судові органи. Зміст зазначеного проекту підзаконного нормативно-правового акта викладено в додатках до дисертації (Додаток В).

Однією з форм подальшого розвитку та вдосконалення системи надання публічних послуг є чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади шляхом прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України.

*Отже, нині необхідно вдосконалювати правове регулювання публічних послуг в Україні, а саме:*

*1. На рівні Кабінету Міністрів України необхідно прийняти Постанову «Про затвердження типового адміністративного регламенту щодо надання публічних послуг», в якій би було врегульовано загальні положення; вимоги до порядку надання публічної послуги; особисте звернення заявників в органи публічної адміністрації; адміністративні процедури; порядок і форми контролю за наданням публічної послуги; порядок оскарження дій (бездіяльності) посадової особи під час надання публічної послуги тощо.*

*2. Прийняти проект Закону України «Про електронні довірчі послуги», що сприятиме: створенню умов для розвитку та функціонування сфери електронних довірчих послуг; вільному обігу електронних довірчих послуг в Україні, а також можливості вільного доступу до електронних довірчих послуг постачальникам електронних довірчих послуг, що провадять діяльність в інших державах; підвищенню рівня довіри громадян до електронних послуг, у тому числі транскордонних; рівним можливостям для доступу до електронних довірчих послуг, у тому числі для осіб з обмеженими можливостями; свободі договору у сфері електронних довірчих послуг тощо.*

*3. Прийняти законопроект України № 4267-1 від 23.03.2016 «Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про адміністративні послуги» з метою покращення надання суб'єктам звернення публічних послуг в електронному вигляді, що здійснюється органами публічної адміністрації.*

*4. Розробити та прийняти окремий Закон України «Про публічні послуги», який враховував би усі послуги, які надаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, крім господарських, цивільних, сімейних послуг. Адже зазначені види послуг регулюються окремими нормативно-правовими актами та не є предметом правового регулювання зазначеної сфери, оскільки по суті, як вже наголошувалося вище, публічними послугами можуть бути тільки ті послуги, які надаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування і обов'язково повинні бути відкритими,*

*загальнодоступними для споживачів зазначених послуг. Щодо змісту зазначеного закону, то він обов'язково має містити такі елементи, як: загальні положення (визначення термінів, сфера дії Закону, законодавство у сфері надання публічних послуг; державна політика у сфері надання публічних послуг; основні вимоги до регулювання надання публічних послуг) організація надання публічних послуг (порядок надання публічних послуг; реєстр публічних послуг; строки надання публічних послуг; плата за надання публічних послуг (адміністративний збір); суб'єкти надання публічних послуг); відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері надання публічних послуг тощо.*

### **Висновки до п'ятого розділу**

У межах п'ятого розділу дисертаційного дослідження нами виконані такі завдання:

1. Розкрито результати соціологічного дослідження – 450 осіб з м. Дніпро та Запоріжжя, у результаті чого встановлено: якість публічних послуг – це сукупність характеристик публічної послуги, що визначають її здатність задовольняти встановлені або очікувані потреби замовника. На превеликий жаль, у системі надання публічних послуг в Україні є суттєві недоліки. По-перше, населення не має необхідної, достовірної і, взагалі, повної інформації про цей процес (процедуру). По-друге, громадяни не використовують усі можливості для отримання послуг у разі такої необхідності (наприклад, усі можливості мережі Інтернет – від пошуку необхідної інформації на сайті до он-лайн консультування й отримання відповідей на електронну пошту). У цьому напрямі суттєво покращить якість надання публічних послуг такий вид діяльності, як електронний документообіг – це, насамперед, зекономить час отримання послуги,

дозволить уникнути зайвої бюрократизації, а також вирішить проблему матеріальних затрат як з боку пересічного громадянина, так і з боку держави. Наразі ж ті опитані, хто протягом року отримували публічні послуги, залишаються незадоволеними якістю даного процесу і намагаються вирішувати свої питання не тільки законними методами, а й із залученням додаткових варіантів – від особистих зв'язків до надання неправомірної вигоди.

2. Констатовано необхідність прийняти концепцію надання публічних послуг, спрямовану на розбудову сервісної, демократичної держави, основним завданням якої є обслуговування потреб споживачів послуг, забезпечення реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, яка би містила: загальні положення (основні терміни, які необхідно запровадити, та їх зміст); проблеми, на розв'язання яких спрямована зазначена концепція; мету і завдання; шляхи і способи розв'язання проблем, строки реалізації концепції; очікувані результати від реалізації зазначеної концепції; обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для реалізації концепції (Додаток Д).

3. Запропоновано прийняття окремого Закону України «Про публічні послуги», який би враховував усі послуги, які надаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, та включав би такі елементи: загальні положення (визначення термінів, сфера дії Закону, законодавство у сфері надання публічних послуг; державна політика у сфері надання публічних послуг; основні вимоги до регулювання надання публічних послуг); організація надання публічних послуг (порядок надання публічних послуг; реєстр публічних послуг; строки надання публічних послуг; плата за надання публічних послуг (адміністративний збір); суб'єкти надання публічних послуг); відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері надання публічних послуг.

4. Розкрито зміст запропонованого проекту нормативно-правового акта – Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження типового

адміністративного регламенту щодо надання публічних послуг», яка б урегульовувала загальні положення; вимоги до порядку надання публічної послуги; особисте звернення заявників в органи публічної адміністрації; адміністративні процедури; порядок і форми контролю за наданням публічної послуги; порядок оскарження дій (бездіяльності) посадової особи під час надання публічної послуги тощо.

Окремі теоретичні положення, практичні рекомендації та висновки розділу були висвітлені в авторських працях [180; 184; 187].



## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукової проблеми – розроблено Концепцію публічних послуг в Україні, виокремлено проблеми її нормативного закріплення та практичної реалізації, сформульовано пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства у цій сфері і практики його застосування. За результатами проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, а саме:

1. Визначено поняття, правову природу та ознаки публічних послуг. Обґрунтовано доцільність розгляду публічних послуг як правової категорії. Запропоновано визначення публічних послуг як врегульованої публічно-правовими нормами діяльності органів публічної адміністрації щодо задоволення публічного інтересу з розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення тощо), спрямовану на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків шляхом фінансування за рахунок публічних коштів. Їх основними ознаками є: публічний інтерес, безпосередня ініціатива (заява) фізичних та юридичних осіб, імперативність правового регулювання отримання публічної послуги, надання публічних послуг за відповідною процедурою та чітким адміністративним (публічним) регламентом, результат надання публічної послуги – індивідуальний акт типової форми (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення тощо), індивідуальність, загальнодоступний характер, безпосередня взаємодія із суб'єктами публічної адміністрації, прозорість, фінансування за рахунок публічних коштів, які, у свою чергу, можна поділяти на загальні та спеціальні. Сформульовано визначення публічних послуг, яке запропоновано використовувати як доктринальну та

нормативну дефініцію (із фіксацією в Законі України «Про публічні послуги»).

2. Охарактеризовано історіографію дослідження публічних послуг у вітчизняній правовій науці й виділено умовно три етапи такого дослідження: (кінець XX – початок XXI ст.; 2001–2010 рр.; з 2011 р. до цього часу) із стійкою тенденцією до спеціалізації досліджень окремих видів публічних послуг у діяльності окремих суб'єктів публічної адміністрації. Обґрунтовано потребу комплексного дослідження публічних послуг у цілому й формування відповідної Концепції як базового елементу сучасного наукового базису для сучасної вітчизняної нормотворчості та правозастосування з питань публічних послуг. Запропоновано пріоритетні напрями сучасного наукового дослідження ресурсу публічних послуг.

3. Розкрито генезу нормативного закріплення засад надання публічних послуг у вітчизняному законодавстві, умовно виділено три етапи (1998–2006 рр., 2006–2008 рр., з 2008 р. і до цього часу) з окресленням специфіки кожного етапу та загальних тенденцій нормотворчості щодо цього питання в цілому. Доведено, що численність, розмаїття, змістова суперечливість та розпорошеність правових засад надання публічних послуг істотно ускладнюють правозастосування, знижують ефективність використання ресурсу публічних послуг. Обґрунтовано доцільність прийняття Закону України «Про публічні послуги» як базового законодавчого акта, а також сформовані конкретні пропозиції щодо вдосконалення чинного та розроблення проектного законодавства України.

4. Окреслено наявні зразки класифікації публічних послуг, її критерії. Доведено, що натеper відсутня єдина доктринальна та нормативна модель класифікації публічних послуг, наявні окремі її варіанти з використанням одного-трьох критеріїв, що не дає ґрунтовної характеристики ресурсу публічних послуг. Здійснено класифікацію публічних послуг з використанням різних критеріїв, а саме: за процедурою; суб'єктом-споживачем; результатом видачі адміністративного акта; характером питань,

за розв'язанням яких звертаються особи до суб'єктів публічної адміністрації; змістом та обсягом процедурних дій; юридичними наслідками; критерієм платності; наявності проміжного результату; доступністю; суб'єктом надання публічних послуг; терміном надання; правовою основою регламентації; джерелом фінансування.

5. Доведено доцільність розгляду системи публічних послуг із виділенням її елементів (різновидів публічних послуг) та зв'язків між ними (горизонтальних – у межах кожного окремого виду публічних послуг, вертикальних – між різновидами публічних послуг; внутрішніх – у межах самої системи між публічними послугами, зовнішніх – за межами системи). Доведено, що саме системний аналіз публічних послуг дозволяє з'ясувати реальний комплексний ресурс публічних послуг. Відкритість та мобільність відповідної системи публічних послуг дозволяє адекватно реагувати на всі зміни суспільно-політичного, економічного характеру, урізноманітнює елементи та зв'язки у системі публічних послуг.

6. Розглянуто принципи надання публічних послуг як основоположні її засади. Усе розмаїття принципів умовно розподілено на дві групи: загальні (притаманні всім різновидам публічних послуг та суб'єктам їх надання у різних сферах), спеціальні (характерні для окремих різновидів публічних послуг, суб'єктів їх надання в окремих сферах відносин). Запропоновано перелік принципів надання публічних послуг з обґрунтуванням потреби нормативного їх закріплення у базовому законодавчому акті, а у подальшому й у Адміністративно-процедурному кодексі України.

7. Охарактеризовано систему суб'єктів надання публічних послуг із виділенням трьох підсистем: 1) органи виконавчої влади та їх територіальні відділення; 2) органи місцевого самоврядування; 3) ЦНАП. Доведено потребу створення єдиної розгалуженої системи спеціалізованих суб'єктів надання публічних послуг – центрів надання публічних послуг – із забезпеченням максимального доступу споживачів до них та посиленням реалізації принципу професіоналізму у їхній діяльності.

8. Розкрита процедура надання публічних послуг як вид адміністративної процедури із притаманними їй ознаками та запропоновано розглядати її як регламентовану адміністративно-процедурними нормами діяльність суб'єктів публічної адміністрації із розгляду заяви фізичної або юридичної особи щодо виконання рішення уповноваженого органу, спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків. Доведено, що вона має стадійний характер, що дозволяє виділити такі послідовні її стадії: 1) звернення особи і прийняття заяви до розгляду уповноваженим підрозділом органу публічної адміністрації; 2) розгляд справи; 3) винесення рішення; 4) оскарження прийнятого рішення (факультативна); 5) виконання рішення – та надано їх характеристику й пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання. При цьому перша, друга, третя, п'ята стадії є обов'язковими, а четверта – факультативна.

9. Встановлено, що ефективному використанню ресурсу публічних послуг сприяють гарантії забезпечення законності їх надання, які запропоновано розглядати як вид юридичних гарантій, до їх числа віднесено: адміністративне оскарження, судове оскарження (адміністративне судочинство), контроль і нагляд за наданням публічних послуг, юридичну відповідальність суб'єктів надання публічних послуг за відмову або неналежне надання публічних послуг. З метою посилення ролі і значення відповідних гарантій сформовано пропозиції щодо вдосконалення положень Закону України «Про звернення громадян», Кодексу адміністративного судочинства України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також положень зразків проектного законодавства.

10. Обґрунтовано доцільність урахування позитивного, апробованого часом і практикою зарубіжного досвіду доктринального дослідження та нормативного закріплення засад використання ресурсу публічних послуг з обов'язковим урахуванням специфіки та пріоритетів вітчизняного нормотворення, правозастосування та розвитку правової науки. Досвід

пострадянських держав запропоновано врахувати в частині нормативного закріплення понятійного ряду, прийняття базового законодавчого акта, спрощення процедури їх надання з посиленням засад прозорості, економічності, оперативності, підвищення ролі громадськості у контролі за наданням публічних послуг, запровадження уніфікованої мережі суб'єктів їх надання.

11. З'ясовано, що євроінтеграційні пріоритети державотворчих процесів в Україні, адаптація законодавства України до права Європейського Союзу визначають потребу ґрунтовного розкриття європейських правових стандартів надання публічних послуг та імплементації їх у вітчизняну нормотворчість та правозастосування. Обґрунтовано доцільність імплементації правових стандартів стосовно уніфікації процедури надання публічних послуг, монополізації надання публічних послуг лише суб'єктами спеціальної компетентності, адміністративної та судової моделі оскарження рішень, дій (бездіяльності) суб'єктів публічної адміністрації щодо публічних послуг.

12. Визначено міжнародно-правові стандарти надання публічних послуг та виділено основні напрями удосконалення вітчизняного законодавства з надання публічних послуг у частині: 1) стандартів організаційної побудови та функціонального призначення суб'єктів їх надання (розгалужена мережа спеціалізованих суб'єктів); 2) стандартів надання публічних послуг (запровадження принципів транспарентності, патріотизму, професіоналізму, ініціативності, недискримінації тощо); 3) стандартів контролю за наданням публічних послуг; 4) стандартів якості публічних послуг.

13. Розроблено Концепцію публічних послуг в Україні, яка складається з трьох основних розділів (розділ I «Загальні положення», розділ II «Шляхи і способи розв'язання проблем, строки реалізації Концепції з надання публічних послуг в Україні», розділ III «Очікувані результати реалізації Концепції з надання публічних послуг в Україні»); виокремлено

три основних пріоритетних напрями її реалізації – доктринальний, освітній та нормативний, практичне втілення яких сприятиме формуванню нового сучасного наукового базису для нормотворення та правозастосування щодо максимального використання ресурсу публічних послуг.

14. Встановлено, що для нормативного забезпечення реалізації положень відповідної Концепції доцільно внести зміни та доповнення до положень чинного законодавства (Законів України «Про звернення громадян», «Про електронний цифровий підпис», «Про місцеве самоврядування в Україні», Кодексу адміністративного судочинства України, Кодексу України про адміністративні правопорушення тощо), а також розробити зразки проектного законодавства (Закону України «Про публічні послуги» як базового законодавчого акта, Адміністративно-процедурного кодексу України тощо). Окрім того, доцільною вбачається активізація підзаконної нормотворчості в частині прийняття типового адміністративного регламенту надання публічних послуг, типового положення про центр надання публічних послуг.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Проблеми поглиблення демократичних засад адміністративної реформи в Україні / В. Б. Авер'янов // Державне будівництво та місцеве самоврядування: збірник наукових праць. – 2002. – Вип. 2. – С. 3–16.
2. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність переосмислення теоретичних постулатів / В. Б. Авер'янов // Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць / за заг. ред. С. В. Ківалова. – Вип. 19. – О. : Юридична література, 2003. – С. 8–12.
3. Авер'янов В. Б. Спрямованість на забезпечення прав громадян – демократична сутність влади / В. Б. Авер'янов // Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін Юре, 2002. – С. 147–155.
4. Административное право зарубежных стран : [учеб. пособие] / под ред. А. Н. Козырина. – М. : СПАРК, 1996. – 229 с.
5. Административное право Российской Федерации : [учебник] / [Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров] ; под ред. Л. Л. Попова. – М. : Юрайт, 2010. – 560 с.
6. Административное право Украины : [учебник для студ. высш. учеб. завед. юрид. спец.] / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук и др.] ; под ред. Ю. П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
7. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упор. В. П. Тимощук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
8. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / упор. В. П. Тимощук. – К. : Факт, 2002. – 100 с.

9. Адміністративне право : [навч. програма] / [В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Ю. В. Іщенко, В. П. Чабан] ; за заг. ред. В. К. Колпакова. – К. : Київський нац. ун-т внутр. справ, 2010. – 27 с.

10. Адміністративне право : [підручник] / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук та ін.] ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.

11. Адміністративне право України : [навч. посібник] / за заг. ред. Т. О. Коломoeць, Г. Ю. Гулєвської. – К. : Істина, 2007. – 231 с.

12. Адміністративне право України : [навч. посібник] : у 2 т. / [В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.] ; за заг. ред. В. В. Галуцька. – Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011–2011. – Т. 1 : Загальне адміністративне право. – 2011. – 320 с.

13. Адміністративне право України : [підручник] / [Т. О. Коломoeць, Ю. В. Пиріжкова, Н. О. Армаш та ін.] ; за заг. ред. Т. О. Коломoeць. – К. : Істина, 2009. – 480 с.

14. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] : в 2 т. / [В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін.] ; за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004–2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.

15. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] : в 2 т. / [В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін.] ; за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004–2004. – Т. 2 : Особлива частина. – 2004. – 583 с.

16. Адміністративні послуги у Французькій Республіці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pidruchniki.com/1246122058741/pravo/administrativni\\_poslugi\\_frantsiyi](http://pidruchniki.com/1246122058741/pravo/administrativni_poslugi_frantsiyi).

17. Адміністративно-процедурний кодекс України : проект Закону України від 18 липня 2008 р. № 2789 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JF25H00A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF25H00A.html).



18. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1981–1982. – Т. 2. – 1982. – 363 с.
19. Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=198893](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=198893).
20. Армаш Н. О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус / Н. О. Армаш. – Запоріжжя : ГУ «ЗІДМУ», 2006. – 248 с.
21. Артемов Н. М. Правовое регулирование неналоговых доходов бюджетов : [учеб. пособие] / Н. М. Артемов, Г. Г. Ячменев. – М. : ООО «Издательство «Элит», 2008. – 376 с.
22. Афанасьев К. К. Адміністративні послуги : [навч. посібник] / К. К. Афанасьев. – Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2010. – 175 с.
23. Афанасьев К. К. Розвиток інституту адміністративних послуг як умова побудови правової держави / К. К. Афанасьев // Юридична Україна. – 2011. – № 3. – С. 32–39.
24. Байтин М. И. О принципах и функциях права: новые моменты / М. И. Байтин // Правоведение. – 2000. – № 3. – С. 4–15.
25. Бандурка О. М. Професійна етика працівників органів внутрішніх справ / О. М. Бандурка. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2001. – 220 с.
26. Бахрах Д. Н. Административное право России : [учебник для студ. вузов., обуч. по спец. «Юриспруденция»] / Д. Н. Бахрах. – М. : НОРМА – ИНФРА-М, 2000. – 624 с.
27. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : [конспект лекцій] / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х. : Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого, 1996. – 160 с.
28. Блауберг И. В. Системный подход в современной науке / И. В. Блауберг, В. Н. Садовский, Э. Г. Юдин // Проблемы методологии системного исследования. – М. : Мысль, 1970. – С. 7–48.

29. Боброва Н. А. Гарантии реализации государственно-правовых норм / Н. А. Боброва. – Воронеж : Изд-во Воронежского ун-та, 1984. – 162 с.

30. Бондаренко І. О. Організаційно-правові основи надання послуг в галузі митної справи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. О. Бондаренко ; Нац. академія ДПС України. – Ірпінь, 2006. – 19 с.

31. Бородін І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : [монографія] / І. Л. Бородін. – Херсон : ОЛДІ-плюс, 2003. – 220 с.

32. Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг: хроника реформ в Грузии / ред. Л. В. Лещенко [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://siteresources.worldbank.org/INTGEORGIA/Resources/Georgia\\_Book\\_Russian.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTGEORGIA/Resources/Georgia_Book_Russian.pdf).

33. Булковський Т. О. Управління якістю надання адміністративних послуг Міністерством внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Т. О. Булковський ; Академія муніципального управління. – К., 2013. – 20 с.

34. Буренко Т. О. Тенденції розвитку організаційно-правового забезпечення адміністративних послуг в Україні / Т. О. Буренко // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2010. – Вип 4(44). – С. 14–18.

35. Буханевич О. М. Особливості правового регулювання адміністративних послуг в країнах Європейського Союзу / О. М. Буханевич // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2014. – Вип. 12. – Т. 1. – С. 116–118.

36. Буханевич О. М. Теоретико-правові та праксеологічні засади надання адміністративних послуг в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. М. Буханевич ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2016. – 455 с.

37. Васильева А. Ф. Административно-правовое регулирование публичных услуг в Германии и России: сравнительно-правовой анализ : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / А. Ф. Васильева ; Санкт-Петербургский гос. ун-т. – СПб., 2009. – 25 с.

38. Васильева Н. В. Досвід Естонії в наданні електронних послуг населенню / Н. В. Васильева // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2013. – № 11. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=650>.

39. Васильева Н. В. Заходи з підвищення якості надання державних послуг в умовах проведення адміністративної реформи (на прикладі Російської Федерації) / Н. В. Васильева // Наукові розвідки з державного та муніципального управління: збірник наукових праць / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. – К. : АМУ, 2011. – Вип. 2. – С. 155–161.

40. Васильева Н. В. Інструменти реформування системи надання державних і муніципальних послуг в Білорусі та Молдові / Н. В. Васильева // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2013. – № 10. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=640>.

41. Васильева Н. В. Організація надання адміністративних послуг підприємцям Грузії: досвід для України / Н. В. Васильева // Науковий вісник Академії муніципального управління: збірник наукових праць. – 2013. – № 3. – С. 83–89.

42. Васильева Н. В. Теоретико-методологічні засади формування та розвитку системи надання адміністративних послуг на регіональному рівні : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Н. В. Васильева ; Академія муніципального управління. – К., 2014. – 38 с.

43. Васильева Н. В. Теоретико-методологічні засади формування та розвитку системи надання адміністративних послуг на регіональному рівні :

дис. ... докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Н. В. Васильєва ; Академія муніципального управління. – К., 2014. – 436 с.

44. Васильєва О. І. Діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг як об'єкт контролю / О. І. Васильєва, В. А. Телицька // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». – 2014. – Вип. 1. – С. 19–28. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu\\_upravl\\_2014\\_1\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2014_1_4).

45. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель ; пер. Л. М. Энтина ; под ред. М. А. Крутоголова. – М. : Прогресс, 1973. – 343 с.

46. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрична думка, 2007. – 992 с.

47. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.

48. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – 2-е вид. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. – 1440 с.

49. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – 6-е вид. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.

50. Венедіктова І. В. Юрична природа публічних послуг / І. В. Венедіктова // Вісник Харківського національного університету. Серія «Право». – 2009. – № 841. – С. 88–91.

51. Видача дозволу на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу // Офіційний веб-сайт Міністерства екології та природних ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua/single-window/4396>.

52. Видача санітарного паспорта на право одержання, зберігання і застосування пестицидів і мінеральних добрив // Офіційний веб-сайт Головного управління Держпродспоживслужби в Дніпропетровській

області. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dpss.dp.ua/dodatok-13>.

53. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін Юре, 2002. – 668 с.

54. Висновок Головного науково-експертного управління від 27 травня 2016 р. до проекту Закону України «Про електронні довірчі послуги» від 17 травня 2016 р. № 4685 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59139](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59139).

55. Витяг з Державного земельного кадастру (ДЗК). Зразок [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zemlevporyadnik.com.ua/zrazok-vitagu-z-dzk.html>.

56. Власенко Д. О. Контроль та нагляд за додержанням законодавства з надання адміністративних послуг суб'єктами публічної адміністрації / Д. О. Власенко // Київський часопис права. – 2015. – № 2. – С. 109–114.

57. Власенко Д. О. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д. О. Власенко ; Запорізький нац. ун-т. – Запоріжжя, 2016. – 222 с.

58. Воронятніков О. О. Адміністративно-правовий статус державної міграційної служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. О. Воронятніков ; Запорізький нац. ун-т. – Запоріжжя, 2012. – 17 с.

59. Впровадження національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади // Офіційний веб-сайт ДУ «Урядовий контактний центр» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ukc.gov.ua/contakt\\_centeru/vprovadschennya\\_nacionalnoi\\_systemu/](http://ukc.gov.ua/contakt_centeru/vprovadschennya_nacionalnoi_systemu/).

60. Все про соціальну роботу : [навч.-енцикл. словник-довідник] / за ред. В. М. Пічі. – 2-ге вид., випр., перероб. та доп. – Львів : Новий Світ – 2000, 2013. – 616 с.

61. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н. В. Галіцина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 163–177. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gnviar.pdf>.

62. Галуцько В. В. Публічний інтерес в адміністративному праві / В. В. Галуцько // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 178–182. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2010\\_4\\_29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_4_29).

63. Гаращук В. М. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? / В. М. Гаращук // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 3. – С. 109–114.

64. Гіда Є. О. Теорія держави та права : [підручник] / Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний, А. О. Осауленко, Ю. В. Кривицький, Д. О. Тихомиров. – К. : Видавець О. С. Ліпкан, 2011. – 575 с.

65. Голосніченко І. П. Правовий інститут адміністративного оскарження в регулювання діяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану / І. П. Голосніченко, Л. М. Черненко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/VKPI\\_soc\\_2012\\_2\\_25.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/VKPI_soc_2012_2_25.pdf).

66. Горбатюк В. І. Механізми надання адміністративних послуг у сфері управління державними фінансами : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. І. Горбатюк ; Нац. академія держ. упр. при Президентіві України. – К., 2014. – 20 с.

67. Грибок І. О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» /

І. О. Грибок ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2006. – 220 с.

68. Гриценко О. І. Контроль та оцінювання управлінської діяльності : [опорний конспект лекцій] / О. І. Гриценко. – К. : НАДУ, 2009. – 108 с.

69. Грищук-Бучка С. Ф. Центр електронного управління (e-government) и его роль в правовой информатизации Республики Молдова / С. Ф. Грищук-Бучка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.by/conf2012/reports/Grisciuc-Bucica.doc>.

70. Грузия: отчет о проделанной работе // Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией, Второй раунд мониторинга (10-я Мониторинговая встреча, 28–30 сентября 2011 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/corruption/acn/48807361.pdf>.

71. Гуржій Т. О. Адміністративне право України : [навч. посібник] / Т. О. Гуржій. – К. : КНТ ; Х. : Бурун і К, 2011. – 680 с.

72. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне ; пер. з франц. В. І. Шовкуна. – К. : Основи, 1993. – 165 с.

73. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. / В. И. Даль. – М. : Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1955–1956. – Т. 3. – 1955. – 556 с.

74. Дембіцька С. Л. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. Л. Дембіцька ; Львівський держ. ун-т внутр. справ. – Львів, 2010. – 16 с.

75. Дембіцька С. Л. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. Л. Дембіцька ; Львівський держ. ун-т внутр. справ. – Львів, 2010. – 185 с.

76. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : [навч. посібник] / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 495 с.
77. Демський Е. Ф. Адміністративні послуги та їх юридична природа / Е. Ф. Демський // Юридична Україна. – 2010. – № 1(1). – С. 79–86.
78. Державне управління в Україні : [навч. посібник] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Сомі, 1999. – 266 с.
79. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с.
80. Державне управління: основи теорії, історія і практика : [навч. посібник] / [В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи] ; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2009 – 394 с.
81. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
82. Державний класифікатор України. Класифікатор відходів ДК 005-96 : затверджений Наказом Державного комітету статистики України від 29 лютого 1996 р. № 89 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tc.nusta.com.ua/dkpku/dgerela/225.htm>.
83. Деякі питання виготовлення і видачі посвідчень батьків багатодітної сім'ї та дитини з багатодітної сім'ї : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 березня 2010 р. № 209 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/209-2010-п>.
84. Деякі питання виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) або інвалідності волонтера внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час надання волонтерської допомоги в районі проведення антитерористичної операції, бойових дій та збройного конфлікту : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. № 604 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 68. – С. 19. – Ст. 2234. – Код акта 78247/2015.



85. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 45. – С. 208. – Ст. 1193. – Код акта 72712/2014.

86. Дзюндзюк В. Б. Методологічні засади оцінки та підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій : дис. ... докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. Б. Дзюндзюк ; Донецький держ. ун-т управління. – Донецьк, 2006. – 471 с.

87. Директива 96/19/ЄС Комісії, якою вносяться поправки до Директиви 90/388/ЄЕС стосовно забезпечення повної конкуренції на ринках телекомунікацій : міжнародний документ від 13 березня 1996 р. № 96/19/ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_239](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_239).

88. Діяльність публічної адміністрації з надання послуг українському суспільству : [монографія] / [В. М. Сороко, А. В. Вишневський, О. Г. Рогожин] ; за наук. ред. Ю. А. Привалова. – К. : НАДУ, 2007. – 178 с.

89. Долечек В. С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. С. Долечек ; Нац. академія держ. управління при Президентові України. – К., 2005. – 206 с.

90. Дроздова І. В. Відповідальність МВС у сфері сервісно-публічної діяльності: правові аспекти / І. В. Дроздова // Проблеми протидії злочинності у сфері громадської безпеки : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 10 жовтня 2008 р.). – Дніпропетровськ : ДДУВС, 2009. – С. 50–57.

91. Дроздова І. В. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт надання адміністративних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07

«Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. В. Дроздова ; Київський нац. ун-т внутр. справ. – К., 2009. – 240 с.

92. ДСТУ ISO 9000-2000 «Системи управління якістю». Основні положення та словник (ISO 9000:2000, IDC). – К. : Держстандарт України, 2001. – 27 с.

93. ДСТУ ISO 9001-2001 «Системи управління якістю». Вимоги (ISO 9001:2001, IDC). – К. : Держстандарт України, 2001. – 23 с.

94. Дубенко С. Д. Адміністративні послуги органів виконавчої влади: теоретичні підходи до вирішення практичних завдань (на допомогу слухачам системи підвищення кваліфікації державних службовців) / С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко, Н. Г. Плахотнюк. – К. : НАДУ, 2008. – 44 с.

95. Дубич К. В. Сучасна система надання соціальних послуг України / К. В. Дубич // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 3. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=821>.

96. Духневич О. С. Провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. С. Духневич ; Дніпропетровський держ. ун-т внутр. справ. – Дніпропетровськ, 2012. – 222 с.

97. Європейська хартія місцевого самоврядування : міжнародний документ від 15 жовтня 1985 р., ратифікований Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР // Офіційний вісник України. – 2013. – № 39. – С. 181.

98. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : [монографія] / [В. Д. Бакуменко, Л. М. Гогіна, І. В. Козюра та ін.] ; за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князева. – К. : Ін-т проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ, 2005. – 172 с.

99. Жарая С. Б. Концепція адміністративних послуг та міжнародна практика управління якістю надання послуг / С. Б. Жарая // Науковий вісник

Академії муніципального управління. Серія «Управління». – 2013. – Вип. 2. – С. 28–35.

100. Жарая С. Б. Удосконалення процедур надання адміністративних послуг з питань ведення підприємницької діяльності виконавчими органами місцевого самоврядування / С. Б. Жарая [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej3/txts/REGIONALNE/02-JARAYA.pdf>.

101. Жерліцин Д. К. Теоретико-методологічні засади надання послуг органами місцевого самоврядування / Д. К. Жерліцин // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 4. – С. 433–440. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/Tpdu\\_2010\\_4\\_66.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Tpdu_2010_4_66.pdf).

102. Журавльова Г. С. Форми та механізми парламентського контролю / Г. С. Журавльова // Вісник Запорізького національного університету. – 2009. – № 2. – С. 41–47.

103. Забалуева М. Ф. Административная ответственность должностных лиц аппарата государственного управления : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Государственное право и управление; советское строительство; административное право; финансовое право» / М. Ф. Забалуева ; Всесоюзный юридический заочный институт. – М., 1987. – 184 с.

104. Забарний Г. Г. Адміністративне право : [навч. посібник] / Г. Г. Забарний, Р. А. Калюжний, О. В. Терещук, В. К. Шкарупа. – К. : Паливода А. В., 2001. – 194 с.

105. Заблоцька Р. О. Світовий ринок послуг : [підручник] / Р. О. Заблоцька. – К. : Знання України, 2005. – 280 с.

106. Завгородній В. А. Правові стандарти європейського суду з прав людини та їх співвідношення з прецедентами / В. А. Завгородній // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: збірник наукових праць. – 2014. – № 3. – С. 26–34.

107. Загальне адміністративне право / за ред. Р. С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.

108. Закон про адміністративну процедуру ФРН : текст станом на 5 травня 2004 р. // Адміністративні процедури і адміністративне судочинство: збірник матеріалів Німецького фонду міжнародного правового співробітництва. – К. : Німецький фонд міжнародного правового співробітництва, 2006. – С. 34–84.

109. Занфірова Т. А. Етико-правові засади регулювання медичної діяльності в Україні (за матеріалами літературних джерел) / Т. А. Занфірова, Я. Ф. Радиш [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://medicallaw.org.ua/uploads/media/02\\_124.pdf](http://medicallaw.org.ua/uploads/media/02_124.pdf).

110. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади : [монографія] / [О. В. Власенко, П. В. Ворона, М. О. Пухтинський та ін.] ; за ред. П. В. Ворони. – Полтава : ПолтНТУ, 2009. – 288 с.

111. Звіт уряду за 2015 рік: результати роботи за 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.radakmu.org.ua/uploads/file/-/zvut\\_uryadu2015.pdf](http://www.radakmu.org.ua/uploads/file/-/zvut_uryadu2015.pdf).

112. Иванова О. С. Анализ практики привлечения экспертных организаций (индивидуальных экспертов) к процессу исполнения государственных функций / О. С. Иванова, С. М. Плаксин // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 1. – С. 5–32.

113. Исаков А. Р. Обеспечение качества государственных услуг: административно-правовой аспект : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; административный процесс» / А. Р. Исаков ; Саратовский гос. юрид. ун-т. – Саратов, 2014. – 208 с.

114. Іващенко О. Ю. Оскарження адміністративних послуг у Великій Британії та Україні (порівняльно-правовий аналіз) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. Ю. Іващенко ; Нац. академія внутр. справ України. – К., 2012. – 20 с.

115. Інструкція про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів : затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 21 серпня 1998 р. № 622 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 42. – Ст. 1574.

116. Інформація щодо отримання перепустки // Офіційний веб-сайт Бахмутської міської ради Донецької області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://artemrada.gov.ua/uk/news/8442/>.

117. Калита П. Я. Вдосконалення управління на засадах стандартів ISO серії 9000: принципи та особливості їх використання в органах влади / П. Я. Калита // Світ якості України. – 2007. – № 1–2. – С. 10–13.

118. Кашанина Т. В. Правовые понятия как средства постижения содержания права / Т. В. Кашанина // Советское государство и право. – 1981. – № 1. – С. 36–44.

119. Кельман М. С. Загальна теорія держави і права : [підручник] / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2006. – 477 с.

120. Кельман М. С. Загальна теорія держави та права : [підручник] / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин, Н. М. Хома. – Львів : Новий світ, 2003. – 609 с.

121. Київець О. В. Європейські правові стандарти як міжнародно-правова категорія / О. В. Київець // Європейські студії і право. – 2012. – № 1(5). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurolaw.org.ua/11-ukrainian-journal-of-european-studies/1-5-2012/44-2011-12-29->.

122. Кирсанов С. А. Проблемы правового регулирования государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации / С. А. Кирсанов, А. Т. Ощурков, А. М. Сергеенко // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / под

общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. – М. : Волтерс Клувер, 2007 – С. 104–120.

123. Кишонас В. Развитие электронной инфраструктуры и электронных услуг в Литве: вклад публичного сектора / В. Кишонас [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://mypo.net/documents/33494/razvitie-elektronnoy-infrastruktury-i-elektronnykh-uslug-v-litve-vklad-publichnogo-sektora-valdas-kishonas-direktor-komiteta-po.ppt>.

124. Ківалов С. В. Основні напрямки реформування адміністративного права / С. В. Ківалов // Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць / за ред. С. В. Ківалова. – Вип. 19. – О. : Юридична література, 2003. – С. 3–8.

125. Клименко А. В. Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов / А. В. Клименко, А. Б. Жулин // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 1. – С. 123–150.

126. Клименко І. В. Технології електронного урядування : [навч. посібник] / І. В. Клименко, К. О. Линьов. – К. : ДУС, 2006. – 225 с.

127. Коваль Л. В. Адміністративне право : [курс лекцій] / Л. В. Коваль. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.

128. Ковбас І. В. Публічно-владні послуги як засіб забезпечення державою реалізації прав людини : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. В. Ковбас ; Нац. ун-т ДПС України. – Ірпінь, 2011. – 236 с.

129. Ковтун І. Б. Діяльність органів місцевого самоврядування на регіональному рівні в Україні: організаційно-правові особливості та шляхи вдосконалення : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Міське самоврядування» / І. Б. Ковтун ; Дніпропетровський регіональний ін-т держ. упр. Нац. академії держ. упр. при Президентіві України. – Дніпропетровськ, 2008. – 20 с.

130. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – С. 11. – Ст. 1918.

131. Кодекс об административных процедурах Республики Таджикистан от 7 февраля 2007 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.eurasiangroup.org/files/Legislation\\_RUS/Tadjikiston/supervision/4/KODEKS\\_RESPUBLIKI\\_TADZHIKISTAN\\_OB\\_ADMINISTRATIVNYH\\_PRAVONARUSHENIYAH.pdf](http://www.eurasiangroup.org/files/Legislation_RUS/Tadjikiston/supervision/4/KODEKS_RESPUBLIKI_TADZHIKISTAN_OB_ADMINISTRATIVNYH_PRAVONARUSHENIYAH.pdf).

132. Кодекс України про надра : Закон України від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/132/94-вр>.

133. Козырин А. Н. Публичная администрация в зарубежных странах / А. Н. Козырин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kozyrin.ru/userfiles/documents/articleak.pdf>.

134. Козюбра М. І. Верховенство права і Україна / М. І. Козюбра // Право України. – 2012. – № 1–2. – С. 30–63.

135. Колесников М. О. Адміністративні послуги з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. О. Колесников ; Запорізький нац. ун-т. – Запоріжжя, 2016. – 18 с.

136. Колесников М. О. Адміністративні послуги з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. О. Колесников ; Запорізький нац. ун-т. – Запоріжжя, 2016. – 221 с.

137. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : [монографія] / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.

138. Коліушко І. Б. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І. Б. Коліушко, В. П. Тимощук // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30–34.

139. Колодій А. М. Принципи права України / А. М. Колодій. – К. : Нац. академія внутр. справ України, 1998. – 208 с.

140. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.

141. Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : [монографія] / Т. О. Коломоєць ; за ред. В. К. Шкарупи. – Запоріжжя : Поліграф, 2004. – 403 с.

142. Коломоєць Т. О. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України : [монографія] / Т. О. Коломоєць, П. Д. Матвієнко. – Запоріжжя : Запорізький нац. ун-т, 2011. – 256 с.

143. Коломоєць Т. О. Управлінські послуги в контексті взаємовідносин особи й органів місцевої влади в Україні: концептуальний і нормативний аспекти / Т. О. Коломоєць // Актуальні проблеми державного управління. – 2002. – Вип. 7. – С. 178–182.

144. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : [монографія] / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

145. Колтун В. С. Темпоральна парадигма діяльності органів місцевого самоврядування : дис. ... докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування» / В. С. Колтун ; Нац. академія держ. управління при Президентові України. – К., 2015. – 462 с.

146. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : [навч. посібник] / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.

147. Комзюк А. Т. Адміністративні процедури, пов'язані із контрольно-наглядовою діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні / А. Т. Комзюк // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uchebnik-online.net/book/46-visnik-xarkivskogo-nacionalnogo-universitetu-vnutrishnix->



sprav-visnik-komzyuk-at/29-administrativni-proceduri-povyazani-iz-kontrolno-naglyadovoyu-diyalnistyu-organiv-miscevogo-samovryaduvannya-v-ukrayini.html.

148. Комітет з економічних реформ // Офіційний сайт Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/>.

149. Конституція королівства Іспанія від 27 грудня 1978 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tehnorai.su/pr/konstituciya-ispanii-skachat-tekst.html>.

150. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

151. Конституція Французької Республіки від 3 червня 1958 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.megabook.ru/Article.asp?AID=641796>.

152. Контрольні функції парламенту: український та зарубіжний досвід. Інформаційно-аналітичне дослідження / за ред. Д. С. Ковриженко. – К. : Програма сприяння Парламенту України, 2006. – 100 с.

153. Контрольно-наглядові провадження // Мультимедійний навчальний посібник «Адміністративний процес» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nai.au.kiev.ua/books/admin\\_proces/parts/part4.html](http://www.nai.au.kiev.ua/books/admin_proces/parts/part4.html).

154. Концепція реформування публічної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept\\_public\\_administration.pdf](http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf).

155. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні (проект) // Адміністративна реформа в Україні: необхідність і перспективи проведення : матер. Міжнар. конф. (м. Київ, 7 грудня 2005 р.). – К., 2005. – С. 3–37.

156. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів

України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 168–170.

157. Корбут Д. Т. Європейська інтеграція: крок за кроком : [посібник для журналістів] / Д. Т. Корбут та ін. – К. : Фонд «Європа ХХІ», 2001. – 216 с.

158. Костін О. Ю. Адміністративні послуги, що надаються Державною прикордонною службою України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. Ю. Костін ; Нац. авіаційний ун-т. – К., 2013. – 20 с.

159. Котлер Ф. Маркетинг, менеджмент: анализ, планирование, внедрение, контроль / Ф. Котлер. – пер. с англ. – СПб. : Питер, 1998. – 896 с.

160. Кравченко Ю. Ф. Свобода як принцип демократичної правової держави : [монографія] / Ю. Ф. Кравченко. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2003. – 245 с.

161. Кравчук М. В. Теорія держави і права : [опорні конспекти] / М. В. Кравчук. – К. : Атіка, 2013. – 287 с.

162. Кудря В. В. Види проваджень за зверненнями громадян до органів виконавчої влади та адміністративні (управлінські) послуги / В. В. Кудря // Право України. – 2006. – № 1. – С. 12–15.

163. Кудрявец Ю. Н. Правовые аспекты международного сотрудничества в сфере информационных и телекоммуникационных технологий / Ю. Н. Кудрявец // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 1998. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://evolutio.info/content/view/198/49>.

164. Кудряченко А. І. Шляхи удосконалення надання публічних послуг громадянам у контексті децентралізації владних повноважень / А. І. Кудряченко, О. І. Здіорук, Д. М. Горєлов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Juni/8.htm>.

165. Кузнецова Ю. А. Повышение качества и эффективности бюджетных услуг: обобщение опыта зарубежных стран / Ю. А. Кузнецова

[Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
[http://www.admhmao.ru/adm\\_reform/publikac/publik81.htm](http://www.admhmao.ru/adm_reform/publikac/publik81.htm).

166. Кузьменко О. В. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг / О. В. Кузьменко // Право України. – 2007. – № 6. – С. 15–17.

167. Кулеш Н. Н. Сравнительно-правовой анализ зарубежного законодательства в сфере регулирования административных процедур / Н. Н. Кулеш [Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
[http://center.gov.by/old/debur/docs/info/analysis\\_foreign.pdf](http://center.gov.by/old/debur/docs/info/analysis_foreign.pdf).

168. Кулибанова В. В. Маркетинг сервисных услуг / В. В. Кулибанова. – СПб. : Вектор, 2006. – 179 с.

169. Курінний Є. В. Принципи адміністративно-юрисдикційного процесу: визначення підходу, систематизація / Є. В. Курінний // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 1. – С. 152–157.

170. Кучма К. С. Адміністративні послуги у сфері екології та природних ресурсів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К. С. Кучма ; Запорізький нац. ун-т. – Запоріжжя, 2016. – 214 с.

171. Кучма К. С. Стадії провадження надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів в Україні / К. С. Кучма // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2016. – № 20. – С. 69–73.

172. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. С. Лагода ; Нац. ун-т ДПС України. – Ірпінь, 2007. – 20 с.

173. Левченко О. В. Безконтактні адміністративні послуги Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове

право; інформаційне право» / О. В. Левченко ; Дніпропетровський держ. ун-т внутр. справ. – Дніпро, 2016. – 197 с.

174. Легеза Е. А. Административный регламент как средство предоставления административных услуг в Украине / Е. А. Легеза // Вестник Института законодательства Республики Казахстан: научно-правовой журнал. – 2014. – № 1(33). – С. 130–135.

175. Легеза Е. А. Правовые основы обжалования решений, действий или бездействия органов публичной администрации по предоставлению публичных услуг / Е. А. Легеза // *Legea si Viata* (Закон и жизнь: международный научно-практический правовой журнал). – 2016. – № 2/2(290). – С. 88–90.

176. Легеза Е. А. Соотношение электронных и публичных услуг в Украине / Е. А. Легеза // Наше право: научно-практический журнал. – 2016. – № 1. – С. 47–52.

177. Легеза Е. А. Состояние научной разработки предоставления публичных услуг в Украине / Е. А. Легеза // Юстиция Беларуси: юридический научно-практический журнал. – 2016. – № 5. – С. 64–67.

178. Легеза Є. О. Теорія публічних послуг : адміністративно-правова складова : монографія / Є. О. Легеза. – Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2016. – 452 с.

179. Легеза Є. О. Деякі аспекти оскарження результатів надання публічних послуг в судовому порядку / Є. О. Легеза // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2016. – № 1. – Т. 3. – С. 34–37.

180. Легеза Є. О. Деякі аспекти удосконалення правового регулювання провадження з надання публічних послуг / Є. О. Легеза // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2016. – № 37. – Т. 2. – С. 120–122.

181. Легеза Є. О. Зарубіжний досвід надання публічних послуг та шляхи імплементації у законодавство України / Є. О. Легеза // Порівняльно-

аналітичне право. – 2016. – № 1. – С. 209–212. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pap.in.ua/1\\_2016/62.pdf](http://pap.in.ua/1_2016/62.pdf).

182. Легеза Є. О. Зміст публічних послуг в Україні / Є. О. Легеза // Юридичний науковий електронний журнал. – 2016. – № 2. – С. 68–70. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://lsej.org.ua/2\\_2016/20.pdf](http://lsej.org.ua/2_2016/20.pdf).

183. Легеза Є. О. Міжнародний досвід діяльності органів публічної адміністрації щодо оцінювання якості надання публічних послуг / Є. О. Легеза // Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу» : тези доповідей Всеукр. форуму вчених-адміністративістів (м. Запоріжжя, 21 квітня 2016 р.) / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – Запоріжжя : ЗНУ, 2016. – С. 19–21.

184. Легеза Є. О. Окремі питання реалізації адміністративного регламенту в діяльності органів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг / Є. О. Легеза // O nouă perspectivă a proceselor de integrare Europeană a Moldovei și Ucrainei: aspectul juridic : materialele conferinței internaționale științifico-practice (Chișinău, 25-26 martie 2016) / com. org. : V. Bujor. – Chișinău : Tipogr. “Cetatea de Sus”, 2016. – P. 160–164.

185. Легеза Є. О. Особливості адміністративного регламенту щодо надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації / Є. О. Легеза // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2013. – № 3(67). – С. 178–184.

186. Легеза Є. О. Особливості адміністративного регламенту щодо надання послуг юридичним особам та фізичним особам-підприємцям відділом державної реєстрації виконавчого комітету міської ради / Є. О. Легеза // Правоохоронна діяльність: конституційні та адміністративно-правові аспекти : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Львів, 25 жовтня 2013 р.). – Львів : Львівський держ. ун-т внутр. справ, 2013. – С. 166–170.

187. Легеза Є. О. Особливості реформування надання публічних послуг в Україні / Є. О. Легеза // Право і суспільство. – 2016. – № 3. – Ч. 1. – С. 117–121.

188. Лєгєзє Є. О. Поняття процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки / Є. О. Лєгєзє // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: збірник наукових праць. – 2011. – № 3(55). – С. 116–122.

189. Лєгєзє Є. О. Правова основа надання публічних послуг в Україні / Є. О. Лєгєзє // *Právna veda a prax: výzvy moderných európskych integračných procesov : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie (27–28 novembra 2015).* – Bratislava : Paneurópska vysoká škola, 2015. – S. 141–143.

190. Лєгєзє Є. О. Характеристика деяких видів публічних послуг у сфері соціального захисту населення / Є. О. Лєгєзє // Прикарпатський юридичний вісник: науково-практичне юридичне видання. – 2016. – № 1(10). – С. 147–151.

191. Лєгєзє Є. О. Характеристика надання адміністративних послуг в США та європейських країнах / Є. О. Лєгєзє // *Сполучені Штати Америки у сучасному світі: політика, економіка, право, суспільство : зб. матер. II міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 15 травня 2015 р.) / упор. : Р. Г. Калитчак, З. М. Зазуляк.* – Львів : Центр американських студій ФМВ ЛНУ ім. І. Франка, 2015. – Ч. 2. – С. 455–458.

192. Лєгєзє Є. О. Щодо визначення публічних послуг в Україні / Є. О. Лєгєзє // *Юридичний науковий електронний журнал.* – 2015. – № 6. – С. 126–128. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://lsei.org.ua/6\\_2015/36.pdf](http://lsei.org.ua/6_2015/36.pdf).

193. Лихачов С. В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. В. Лихачов ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2001. – 177 с.

194. Ліпенцев А. В. Аспекти здійснення управлінського лідерства / А. В. Ліпенцев, А. А. Ліпенцев // *Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика : матер. наук.-практ. конф.*

за міжнар. участю (м. Львів, 8 квітня 2011 р.) : у 2 ч. / за наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – Ч. 2. – С. 184–186.

195. Ліпенцев А. В. Організаційна культура / А. В. Ліпенцев // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський, С. О. Телешун та ін. – К. : Нац. академія держ. упр. при Президентові України, 2011–2011. – Т. 8 : Публічне врядування. – 2011. – С. 385–389.

196. Ліпенцев А. В. Пріоритети модернізації державної служби: розвиток культури якісного надання послуг у публічній службі Канади / А. В. Ліпенцев, І. І. Мошура // Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Львів, 20 квітня 2012 р.) / за наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. – С. 7–14.

197. Ліцензія на здійснення суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності експорту товарів // Офіційний веб-сайт Регіонального віртуального офісу електронних адміністративних послуг Дніпропетровської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://e-services.dp.gov.ua/\\_Layouts/Information/pgCardServices.aspx?ID=6879&TypeAg=0&Territory=469%20120&IsP=1](http://e-services.dp.gov.ua/_Layouts/Information/pgCardServices.aspx?ID=6879&TypeAg=0&Territory=469%20120&IsP=1).

198. Лук'янець Д. М. Вина як суб'єктивна підстава адміністративної відповідальності та проблеми її визначення / Д. М. Лук'янець // Адвокат. – 2004. – № 7. – С. 3–6.

199. Лунев А. Е. Социалистическая законность в советском государственном управлении / А. Е. Лунев, С. С. Студеникин. – М. : Юрид. изд-во Минюста СССР, 1948. – С. 105–106.

200. Магновський І. Й. Гарантії прав і свобод людини і громадянина в праві України (теоретико-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних та

правових учень» / І. Й. Магновський ; Нац. академія внутр. справ України. – К., 2003. – 20 с.

201. Майстро С. В. Розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування / С. В. Майстро // Державне будівництво. – 2012. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/4/05.pdf>.

202. Малікіна О. А. Адміністративні послуги: сутність, ознаки, класифікація та місце в системі державного управління / О. А. Малікіна, В. С. Фуртатов // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія «Державне управління». – 2014. – Т. 235. – № 223. – С. 56–60.

203. Маниліч Л. І. Публічні послуги в діяльності державної податкової служби України: організаційно-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. І. Маниліч ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2012. – 242 с.

204. Маркін М. О. Теоретичні проблеми розроблення критеріїв оцінки діяльності правоохоронних органів / М. О. Маркін // Південноукраїнський правничий правопис: науковий журнал. – 2006. – № 3. – С. 55–57.

205. Матузов Н. И. Субъективные права граждан СССР / Н. И. Матузов. – Саратов : Приволжское книжное издание, 1966. – 190 с.

206. Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : [монографія] / Т. О. Мацелик. – Ірпінь : Вид-во Нац. ун-ту ДПС України, 2013. – 342 с.

207. Методичні рекомендації щодо застосування державних стандартів з питань систем управління якістю у МВС України / [І. П. Голосніченко, О. Г. Циганов] ; за ред. О. Н. Ярмиша. – К. : ДНДІ МВС України, 2008. – 24 с.

208. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-претендентів / [Н. А. Гнидюк, А. Новак-Фар та ін.] ; ред. Н. А. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2003. – 384 с.



209. Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. І. Миколенко ; Класичний приватний ун-т. – Запоріжжя, 2011. – 40 с.

210. Михайлов А. П. Менеджмент : [навч. посібник] / А. П. Михайлов, В. М. Віденко, Г. С. Ярецька. – Чернівці : Технодрук, 2005. – 492 с.

211. Михайлюк Я. Б. Теоретичні засади надання адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та Україні / Я. Б. Михайлюк // Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал. – 2015. – № 2(12). – С. 37–45.

212. Мицкевич А. В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом обществе / А. В. Мицкевич // Советское государство и право. – 1963. – № 8. – С. 24–33.

213. Мицкевич А. В. Субъекты советского права / А. В. Мицкевич. – М. : ГИЮЛ, 1962. – 212 с.

214. Мицкевич Л. А. Предоставление публичных услуг как вид государственного управления / Л. А. Мицкевич // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – С. 21–37.

215. Міжнародна поліцейська енциклопедія : в 10 т. / відп. ред. : В. В. Коваленко, Ю. І. Римаренко, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко та ін. – К. : Атіка, 2003–2011. – Т. 7 : Адміністративно-правове забезпечення поліцейської діяльності. – 2011. – 1120 с.

216. Міськевич А. В. Адміністративні послуги в сфері соціального захисту населення : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. В. Міськевич ; Запорізький нац. ун-т. – Запоріжжя, 2016. – 222 с.

217. Моделі надання послуг (Service Delivery Models): Оттава, Онтаріо, Канада (грудень 1996 р.) // Офіційний сайт Центру політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pravo.org.ua/ua/news/administrative\\_services/](http://pravo.org.ua/ua/news/administrative_services/).

218. Мордвін І. А. Адміністративні послуги податкових органів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. А. Мордвін ; Нац. авіаційний ун-т. – К., 2013. – 20 с.

219. Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах) : [навч. посібник] / С. О. Мосьондз. – К. : Атіка, 2008. – 272 с.

220. Муніципальний менеджмент : [навч. посібник] / [Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко, О. Ю. Бобровська] ; за наук. ред. Ю. П. Шарова. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 350 с.

221. Нагорний О. П. Законність в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ та шляхи її удосконалення : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. П. Нагорний ; Нац. академія внутр. справ. – К., 2003. – 205 с.

222. Надання адміністративних послуг : [навч.-метод. посібник для системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування] / укл. А. В. Ліпенцев. – К. : Проект розроблення та впровадження публічної політики в Україні, 2013. – 224 с.

223. Надання спеціального дозволу на користування надрами за результатами продажу на аукціоні // Єдиний державний портал адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://poslugy.gov.ua/info/service/bycategory-1563/2677/documents/0/0#>.

224. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В. П. Тимошука. – К. : ФОП Москаленко О. М., 2013. – 392 с.

225. Национальная программа ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011–2015 годы :

утверждена Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 марта 2011 г. № 384 // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3961&p0=C21100384>.

226. Национальная стратегия создания информационного общества «Электронная Молдова». – Кишинев, 2005. – 80 с.

227. Нестеров А. В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной / А. В. Нестеров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 11. – С. 22–26.

228. О внесении изменений и дополнений в некоторые указы Президента Республики Беларусь : Указ Президента Республики Беларусь от 4 апреля 2013 г. № 157 // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3961&p0=P31300157>.

229. О государственных услугах : Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 г. № 88-V [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31376056#sub\\_id=10000](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31376056#sub_id=10000).

230. О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://docs.cntd.ru/document/901955408>.

231. О Стратегии развития информационного общества в Республике Беларусь на период до 2015 года и плане первоочередных мер по реализации Стратегии развития информационного общества в Республике Беларусь на 2010 год : Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 9 августа 2010 г. № 1174 // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3961&p0=C21001174>.

232. Об административных процедурах : Закон Кыргызской Республики от 1 марта 2004 г. № 16 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.medialawca.org/old//document/-1647>.

233. Об административных процедурах : Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 г. № 107-ІІ // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2000. – № 20. – Ст. 379.

234. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rg.ru/2010/07/30/gosusl-dok.html>.

235. Об основах административных процедур : Закон Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3961&p0=H10800433>.

236. Об утверждении Стратегической программы технологической модернизации управления (электронное преобразование) : Постановление Правительства Республики Молдова от 20 сентября 2011 г. № 710 // Monitorul Oficial. – 2011. – № 156–159. – Ст. 780.

237. Оболенський О. Ю. Методика проведення функціонального аналізу діяльності органів державної влади з урахуванням доцільності надання ними послуг: наукова розробка / О. Ю. Оболенський, В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2009. – 40 с.

238. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – М. : Русский язык, 1986. – 797 с.

239. Околіта С. В. Справедливість та законність як принципи державно-правового регулювання : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Філософія державного управління» / С. В. Околіта ; Укр. академія держ. управління при Президентіві України. – К., 2000. – 200 с.

240. Осипов Г. В. Социальное мифотворчество и социальная практика / Г. В. Осипов. – М. : Норма, 2000. – 543 с.

241. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади : [навч. посібник] / М. І. Ославський. – К. : Знання, 2009. – 357 с.

242. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : [навч. посібник] / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.

243. Основной Закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://yurist-online.org/laws/foreign/const\\_germany/\\_doc.pdf](http://yurist-online.org/laws/foreign/const_germany/_doc.pdf).

244. Остапенко О. І. Адміністративна деліктологія / О. І. Остапенко. – Львів : Львівський ін-т внутр. справ при Укр. академії внутр. справ, 1995. – 312 с.

245. Острах М. Б. Провадження з надання адміністративних послуг в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. Б. Острах ; Міжнародний ун-т бізнесу і права. – Херсон, 2013. – 20 с.

246. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.

247. Офіційний веб-сайт департаменту публічних послуг штату Аляска (США) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.admin.adfg.state.ak.us>.

248. Офіційний веб-сайт департаменту публічних послуг штату Небраска (США) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.das.state.ne.us>.

249. Офіційний веб-сайт департаменту публічних послуг штату Юта (США) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://das.utah.gov>.

250. Офіційний веб-сайт ДНВП «Держгеоінформ України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://geoinf.kiev.ua>.

251. Офіційний веб-сайт публічних послуг Республіки Польща [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.ks.no/u/English/Services/EEA-Project-in-Poland-Capacity-Building-for-Better-Delivery-of-Public-Services>.

252. Офіційний веб-сайт публічних послуг у Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.publicservice.co.uk>.

253. Офіційний веб-сайт публічних послуг Федеративної Республіки Німеччина [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uni-konstanz.de>.

254. Офіційний веб-сайт публічних послуг Фінляндської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.suomi.fi/suomifi/english>.

255. Офіційний веб-сайт публічних послуг Французької Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.service-public.fr>.

256. Оцінка електронної готовності України (2013 р.) / Національний центр електронного урядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nc.gov.ua/menu/publications/doc/elektronn\\_urad/E-ocinka-2013.pdf](http://nc.gov.ua/menu/publications/doc/elektronn_urad/E-ocinka-2013.pdf).

257. Оцінювання діяльності уряду [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.psec.go.kr/eng.do>.

258. Патюлин Б. А. Государство и личность в СССР (правовые аспекты взаимоотношений) / Б. А. Патюлин. – М. : Наука, 1974. – 246 с.

259. Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні : [монографія] / Ю. С. Педько. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 208 с.

260. Петьовка В. В. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. В. Петьовка ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2014. – 20 с.

261. Пиголкин А. С. Теория государства и права : [учебник] / А. С. Пиголкин, А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриев, А. Х. Саидов. – М. : Юрайт, 2006. – 613 с.

262. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Г. М. Писаренко ; Одеська нац. юрид. академія. – О., 2006. – 195 с.

263. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 77. – С. 116. – Ст. 2183. – Код акта 74037/2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-п>.

264. Побудова систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 в органах виконавчої влади : [навч. посібник] / укл. Т. П. Калита. – К. : НАДУ, 2007. – 44 с.

265. Побудова системи управління якістю в діяльності органів виконавчої влади регіону : [монографія] / [М. В. Афанасьєв, Л. Г. Шамаєва, Л. Й. Аведян, Л. Ю. Гордієнко, А. Г. Кабанець, А. М. Григоренко, В. В. Ушкальов та ін.] ; за заг. ред. Л. Г. Шамаєвої. – Х. : ХНЕУ, 2008. – 472 с.

266. Погорілко В. Ф. Поняття, ознаки, види і структура конституційно-правових норм / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко // Право України. – 2001. – № 11. – С. 9–14.

267. Погорілко В. Ф. Права та свободи людини і громадянина в Україні / В. Ф. Погорілко, В. В. Головченко, М. І. Сірий. – К. : Ін Юре, 1997. – 52 с.

268. Погостинская Н. Н. Системный подход в экономико-математическом моделировании : [учеб. пособие] / Н. Н. Погостинская, Ю. А. Погостинский. – СПб. : Санкт-Петербургский гос. ун-т экономики и финансов, 1999. – 74 с.

269. Подання // Офіційний веб-сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/petition/?year=1999>.

270. Попова О. О. Громадський контроль у сфері надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ: проблемні питання / О. О. Попова, А. Е. Калініченко // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 418–421. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2014\\_1\\_73](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2014_1_73).

271. Портал державних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://igov.org.ua/>.

272. Портал латвійських державних і муніципальних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.latvija.lv/>.

273. Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» : затверджений Наказом Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 16 серпня 2003 р. № 149 (станом на 1 січня 2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1066-03>.

274. Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/operations/projects/democratic\\_governance](http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/operations/projects/democratic_governance).

275. Пошукова система «Спецдозволи» // Офіційний веб-сайт ДНВП «Держгеоінформ України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://geoinf.kiev.ua/specdozvoli/>.

276. Пояснювальна записка від 17 травня 2016 р. до проекту Закону України «Про електронні довірчі послуги» від 17 травня 2016 р. № 4685 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59139](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59139).

277. Право и межгосударственные объединения / [В. Г. Вишняков, В. А. Егiazаров, Ю. А. Королев, Ю. А. Тихомиров, Ю. М. Юмашев] ; под общ. ред. В. Г. Вишнякова. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – 575 с.

278. Правознавство : [підручник] / за ред. В. В. Копейчикова, А. М. Колодія. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 750 с.



279. Пригожин А. И. Методы развития организаций / А. И. Пригожин. – М. : МЦФЭР, 2003. – 863 с.

280. Приймак Л. І. Публічні послуги в діяльності державної податкової служби України: організаційно-правові засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. І. Приймак ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2013. – 21 с.

281. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

282. Про адміністративні послуги : проект Закону України від 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/consult/old/show\\_fullbill/308](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/consult/old/show_fullbill/308).

283. Про адміністративні послуги : проект Закону України від 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua>.

284. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 8 липня 2011 р. № 3671-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 16. – С. 702. – Ст. 146.

285. Про відновлення довіри до судової влади в Україні : Закон України від 8 квітня 2014 р. № 1188-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 23. – С. 2039. – Ст. 870.

286. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 888-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 3. – Ст. 30.

287. Про внесення змін до Закону України «Про гуманітарну допомогу» щодо оперативності прийняття рішень : Закон України від 16 липня 2015 р. № 640-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 39. – Ст. 377.

288. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції : проект Закону України від 2 липня 2015 р. № 577-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=2299&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2299&skl=9).

289. Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2005 р. № 936 і від 27 березня 2013 р. № 261 : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 8 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 7. – С. 60. – Ст. 157. – Код акта 75470/2015.

290. Про внесення змін до Порядку використання коштів державного бюджету для виконання програм, пов'язаних із соціальним захистом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2014 р. № 716 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 3. – С. 578. – Ст. 56. – Код акта 75319/2015.

291. Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про адміністративні послуги» щодо покращення умов надання адміністративних послуг : проект Закону України від 23 березня 2016 р. № 4267-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58495](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58495).

292. Про встановлення розміру збору та видачу експортних (імпортних) ліцензій : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2005 р. № 362 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/362-2005-п>.

293. Про державні лотереї в Україні : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5204-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 31. – Ст. 369.

294. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців : Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – С. 12. – Ст. 1172. – Код акта 25419/2003.

295. Про електронні довірчі послуги : проект Закону України від 17 травня 2016 р. № 4685 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59139](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59139).

296. Про електронну комерцію : Закон України від 3 вересня 2015 р. № 675-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 45. – Ст. 410.

297. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – Ст. 1.

298. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 41. – С. 15. – Ст. 2157. – Код акта 26534/2003.

299. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 44 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-п/paran7#n7>.

300. Про затвердження Державного стандарту підтриманого проживання бездомних осіб : Наказ Міністерства соціальної політики України від 3 квітня 2015 р. № 372 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 35. – С. 131. – Ст. 1053. – Код акта 76685/2015.

301. Про затвердження Державного стандарту соціальної адаптації : Наказ Міністерства соціальної політики України від 18 травня 2015 р. № 514 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 49. – С. 66. – Ст. 1585. – Код акта 77385/2015.

302. Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги консультування : Наказ Міністерства соціальної політики України від 2 липня 2015 р. № 678 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 67. – С. 106. – Ст. 2217. – Код акта 78230/2015.

303. Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги представництва інтересів : Наказ Міністерства соціальної політики України

від 30 грудня 2015 р. № 1261 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 14. – С. 180. – Ст. 570. – Код акта 80752/2016.

304. Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги профілактики : Наказ Міністерства соціальної політики України від 10 вересня 2015 р. № 912 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 86. – С. 32. – Ст. 2884. – Код акта 79125/2015.

305. Про затвердження Збірника норм часу на роботи та послуги, що виконуються бюро технічної інвентаризації України : Наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 21 листопада 2003 р. № 198 (станом на 20 жовтня 2005 р., втратив чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1235-05>.

306. Про затвердження Інструкції про порядок видачі посвідчень батьків та дитини з багатодітної сім'ї : Наказ Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту від 29 червня 2010 р. № 1947 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 56. – С. 19. – Ст. 1909.

307. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління : Наказ Міністерства юстиції України від 18 березня 2004 р. № 26/5 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 12. – Т. 1. – С. 261. – Ст. 777. – Код акта 28242/2004.

308. Про затвердження Методичних рекомендацій розрахунку вартості соціальних послуг : Наказ Міністерства соціальної політики України від 7 грудня 2015 р. № 1186 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art\\_id=184357&cat\\_id=172394](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=184357&cat_id=172394).

309. Про затвердження Мінімальних норм забезпечення предметами, матеріалами та інвентарем громадян похилого віку, інвалідів та дітей-інвалідів в інтернатних установах та територіальних центрах соціального обслуговування (надання соціальних послуг) системи соціального захисту

населення : Наказ Міністерства соціальної політики України від 19 серпня 2015 р. № 857 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 76. – С. 406. – Ст. 2538. – Код акта 78588/2015.

310. Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 393 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 71. – Ст. 1995.

311. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2014 р. № 521 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 82. – Ст. 2333.

312. Про затвердження Положення про Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 464/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 12. – С. 21. – Ст. 630.

313. Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1174 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 3. – Ст. 192.

314. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р. № 32 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 10. – Ст. 266.

315. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 423 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-п>.

316. Про затвердження Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади та Типового положення про контактний центр Автономної Республіки Крим, області, м. Києва і Севастополя : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2012 р. № 21 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 5. – Ст. 171.

317. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 січня

2013 р. № 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-п/paran9#n9>.

318. Про затвердження Порядку видачі посвідчень особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 січня 1997 р. № 51 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/51-97-п>.

319. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 р. № 339 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 10. – С. 28.

320. Про затвердження Порядку надання волонтерської допомоги за окремими напрямками волонтерської діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 р. № 556 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 64. – С. 302. – Ст. 2124. – Код акта 78114/2015.

321. Про затвердження Порядку надання соціальних послуг із встановленням диференційованої плати та внесення змін до переліку соціальних послуг, умов та порядку їх надання структурними підрозділами територіального центру соціального обслуговування (надання соціальних послуг) : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 грудня 2012 р. № 1184 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1184-2012-п>.

322. Про затвердження Порядку призначення і виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2004 р. № 558 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 17. – С. 83. – Ст. 1188. – Код акта 28756/2004.

323. Про затвердження Порядку проведення перевірки стану виконавської дисципліни в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 вересня 2010 р. № 844 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/844-2010-п>.

324. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 16. – С. 16. – Ст. 557. – Код акта 66000/2013. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-п/paraп8#п8>.

325. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-п>.

326. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614 (у редакції від 1 липня 2008 р.) // Офіційний вісник України. – 2006. – № 20. – Ст. 1435. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=614-2006-%EF>.

327. Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами поза межами населених пунктів : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2012 р. № 1135 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 93. – С. 167. – Ст. 3783. – Код акта 64749/2012.

328. Про затвердження Типового положення про відділення денного догляду для осіб похилого віку та інвалідів : Наказ Міністерства соціальної політики України від 18 серпня 2015 р. № 852 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 73. – С. 141. – Ст. 2420. – Код акта 78500/2015.

329. Про захист персональних даних : Закон України від 1 червня 2010 р. № 2297-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 49. – С. 199. – Ст. 1604. – Код акта 51762/2010.

330. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

331. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

332. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квітня 1991 р. № 959-XII // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 29. – Ст. 377.

333. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18 вересня 1991 р. № 1560-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 47. – Ст. 646.

334. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

335. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 18. – С. 3.

336. Про оподаткування прибутку підприємств : Закон України від 28 грудня 1994 р. № 334/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 4. – Ст. 28.

337. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.

338. Про положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 408/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 169.

339. Про послуги, що надаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та бюджетними установами : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JF38000A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF38000A.html).

340. Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції : Постанова Верховної Ради України від



9 квітня 2015 р. № 331-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/331-19>.

341. Про розмір плати за видачу свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 1994 р. № 102 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/102-94-п>.

342. Про соціальні послуги : Закон України від 19 червня 2003 р. № 966-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 358.

343. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

344. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – С. 8. – Ст. 67. – Код акта 75358/2015.

345. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – С. 18. – Ст. 831. – Код акта 72156/2014.

346. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний Вісник України. – 2006. – № 7. – С. 167. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-р>.

347. Про схвалення Концепції створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 червня 2011 р. № 589-р // Офіційний вісник України. – 2011. – № 47. – Ст. 1925.

348. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

349. Про утворення робочої групи з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 р. № 531-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/531-2008-p>.

350. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

351. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 18 липня 2008 р. № 2789 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=33073](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33073).

352. Проект Концепції «Адміністративні послуги – нова якість держави» / Центр політико-правових реформ // Тимощук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимощук, А. В. Кірмач. – К. : Факт, 2005. – С. 37–47. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/ua/about/books/ocinka-yakosti-admin-posl/>.

353. Протасов В. Н. Что и как регулирует право : [учеб. пособие] / В. Н. Протасов. – М. : Юристъ, 1995. – 96 с.

354. Публичная служба и право Европейского Союза // Портал французского права [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.france-jus.ru/index.php?page=fiches&action=fiche&type=droit&droit=369>.

355. Публічні послуги: перспективи реформування // Правовий вісник: щомісячна юридично-просвітницька газета. – 2010. – № 6. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nads.gov.ua/sub/poltavska/ua/publication/content/16624.htm>.

356. Публичные услуги и право : [науч.-практ. пособие] / под ред. Ю. А. Тихомирова. – М. : Норма, 2007. – 416 с.

357. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та європейський адміністративний простір : [наук.-інформ. видання] / А. А. Пухтецька. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. – 88 с.

358. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. А. Пухтецька ; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України. – К., 2009. – 214 с.

359. Пушкарьова Н. О. Місце громадського контролю в системі надання адміністративних послуг / Н. О. Пушкарьова // Теорія та практика державного управління. – 2014. – Вип. 4. – С. 65–71. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2014\\_4\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2014_4_11).

360. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : [навч. посібник] / П. М. Рабінович. – Х.: Консум, 2002. – 160 с.

361. Рамкова рекомендація Ради Європи про регіональну демократію від 17 листопада 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2232355&SecMode=1&DocId=1974014&Usage=2>.

362. Ратников В. В. Административная процедура аккредитации в сфере высшего образования : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / В. В. Ратников ; Южно-Уральский гос. ун-т. – Челябинск, 2012. – 23 с.

363. Рачинський А. П. Ефективність систем управління персоналом органів державної влади / А. П. Рачинський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2009\\_2/09rapodv.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2009_2/09rapodv.pdf).

364. Регіональний віртуальний офіс електронних адміністративних послуг Дніпропетровської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.e-services.dp.gov.ua/\\_layouts/Information/newHomePage.aspx](http://www.e-services.dp.gov.ua/_layouts/Information/newHomePage.aspx).

365. Регулювання послуг загального інтересу в ЄС : [навч. посібник] / за ред. Р. Сімпсона, О. М. Синкової. – К. : ІМВ КНУ ім. Т. Шевченка, 2004. – 129 с.

366. Реєстр адміністративних послуг центральних органів виконавчої влади // Офіційний веб-сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=ReiestrAdministrativnikhPoslug>.

367. Реєстрація прав власності на земельну ділянку 2016 // Офіційний веб-сайт Деснянського району міста Києва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://desn.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15329:-----2016&catid=353:2012-03-22-14-34-14&Itemid=3172&lang=ua](http://desn.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=15329:-----2016&catid=353:2012-03-22-14-34-14&Itemid=3172&lang=ua).

368. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Про публічно-правову відповідальність за спричинену шкоду» від 11 вересня 1984 р. № R(84)15 // Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : [навч. посібник] / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – С. 452–468.

369. Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи «Про фінансові ресурси органів місцевої влади та їхні обов'язки: тест на субсидіарність» від 25 травня 2000 р. № 79(2000) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r79\(2000\).html](http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r79(2000).html).

370. Роббинз С. П. Основы организационного поведения / С. П. Роббинз. – пер. с англ. – 8-е изд. – М. : ИД «Вильямс», 2006. – 448 с.

371. Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка : [підручник] / [С. І. Дорогунцов, Т. А. Заяць, Ю. І. Пітюренко] ; за заг. ред. С. І. Дорогунцова. – К. : КНТУ, 2007. – 992 с.

372. Румянцев А. П. Міжнародна торгівля послугами : [навч. посібник] / А. П. Румянцев, Ю. О. Коваленко. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 112 с.

373. Сабикинов С. Н. Социалистическая законность в деятельности ОВД – важная гарантия охраны прав и законных интересов граждан / С. Н. Сабикинов. – Караганда, 1983. – 431 с.

374. Садлер Дж. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании / Дж. Садлер // Проблемы теории и практики управления. – 2000. – № 3. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://vasilieva.narod.ru/10\\_3\\_00.htm](http://vasilieva.narod.ru/10_3_00.htm).

375. Сайт Асоціації українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://umdpl.info>.

376. Самощенко И. С. О методах познания государственно-правовых явлений / И. С. Самощенко, В. М. Сырых // Советское государство и право. – 1975. – № 9. – С. 15–18.

377. Самощенко И. С. Охрана режима законности Советским государством / И. С. Самощенко. – М. : Госюриздат, 1960. – 200 с.

378. Сводный отчет об информатизации и оснащенности вычислительной техникой (2010 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.statistica.md/pageview.php?id=2837&idc=401&l=ru>.

379. Селіванов А. О. Сучасна лінгвістика: термінологічна енциклопедія / А. О. Селіванова. – Полтава : Довкілля-К, 2006. – 716 с.

380. Система // Большая советская энциклопедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://enc-dic.com/enc\\_sovet/Sistema-81995.html](http://enc-dic.com/enc_sovet/Sistema-81995.html).

381. Система // Новая философская энциклопедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://iph.ras.ru/elib/2736.html>.

382. Система // Новейший философский словарь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.вокабула.рф/словари/новейший-философский-словарь/система>.

383. Система // Социологический словарь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.onlinedics.ru/slovar/soc/s/sistema.html>.

384. Система // Толковый словарь Даля онлайн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://slovardalja.net/word.php?wordid=37673>.

385. Система // Толковый словарь Ушакова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.onlinedics.ru/slovar/ushakov/s/sistema.html>.

386. Система // УСЕ (Універсальний словник-енциклопедія) / гол. ред. М. В. Попович. – К. : Ірина, 1999. – 1551 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://slovopedia.org.ua/29/53409/20574.html>.

387. Сіверін В. І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. І. Сіверін ; Харківський нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 18 с.

388. Скакун О. Ф. Теорія держави і права / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 704 с.

389. Скоромний Я. І. Адміністративні послуги у сільському господарстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Я. І. Скоромний ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2015. – 21 с.

390. Словарь иностранных слов / редакция филологических словарей русского языка. – 15-е изд., доп. – М. : Русский язык, 1998. – 501 с.

391. Словарь терминов по теории государства и права : [учеб. пособие] / рук. авт. кол. Н. И. Панов. – Х. : Основа, 1997. – 180 с.

392. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. – К. : Гол. редакція УРЕ, 1974. – 776 с.

393. Соколова М. В. Электронное правительство в Беларуси: преодолеть инерцию информатизации / М. В. Соколова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://e-gov.by/wp-content/uploads/bookletsimpa.pdf>.

394. Сорокіна І. С. Районна державна адміністрація як суб'єкт надання адміністративних послуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07

«Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. С. Сорокіна ; Нац авіаційний ун-т. – К., 2014. – 20 с.

395. Сороко В. М. Надання державних послуг як функція державного управління / В. М. Сороко, Н. В. Ходорівська // Вісник державної служби. – 2007. – № 3. – С. 17–28.

396. Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : [навч. посібник] / В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2008. – 104 с.

397. Спасибо-Фатєєва І. В. Бачення дій української влади крізь призму публічних і приватних інтересів / І. В. Спасибо-Фатєєва // Юридична газета. – 2005. – № 22(58). – С. 5–6.

398. Спицнадель В. Н. Основы системного анализа : [учеб. пособие] / В. Н. Спицнадель. – СПб. : ИД «Бизнес-пресса», 2000. – 326 с.

399. Стандарти видачі посвідчень «Ветеран праці» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/files/Poslugi/Desna/03.doc>.

400. Старчук О. В. Щодо поняття принципів права / О. В. Старчук // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 40–43.

401. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : [навч. посібник] / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.

402. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : [навч. посібник] / С. Г. Стеценко. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Атіка, 2009. – 640 с.

403. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : [навч. посібник] / С. Г. Стеценко. – 3-тє вид., перероб. і доп. – К. : Атіка, 2011. – 390 с.

404. Стрельниченко О. Г. Природа надання адміністративних послуг / О. Г. Стрельниченко // Наука і правоохорона. – 2011. – № 2. – С. 171–176.

405. Студеняк І. П. Основи стандартизації та сертифікації товарів і послуг / І. П. Студеняк, Ю. М. Ажнюк, І. М. Чучка. – К. : Кондор, 2007. – 152 с.

406. Талапина Э. В. Административные процедуры и право / Э. В. Талапина, Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 3–13.

407. Талапина Э. В. Публичные функции в экономике / Э. В. Талапина, Ю. А. Тихомиров // Право и экономика. – 2002. – № 6. – С. 3–9.

408. Теория юридического процесса : [монография] / [В. М. Горшенев, В. Г. Крупин, Ю. И. Мельников и др.] ; под общ. ред. В. М. Горшенева. – Х. : Вища школа, 1985. – 192 с.

409. Терещенко Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные / Л. К. Терещенко // Журнал российского права. – 2004. – № 10. – С. 15–23. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.lawmix.ru/comm/2379>.

410. Тер-Степанян О. В. Адміністративно-правові засади надання адміністративних послуг у сфері телекомунікацій та поштового зв'язку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Тер-Степанян ; Запорізький нац. ун-т. – Запоріжжя, 2014. – 15 с.

411. Тимощук В. П. Адміністративні послуги : [посібник] / В. П. Тимощук ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А», 2012. – 104 с.

412. Тимощук В. П. Кому 10 мільярдів ... або знову про державні послуги / В. П. Тимощук, В. О. Стоян // Юридичний вісник України. – 2009. – № 30(734). – С. 14 ; № 31(735). – С. 15.

413. Тимощук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимощук, А. В. Кірмач. – К. : Факт, 2005. – 88 с.

414. Тимощук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. П. Тимощук ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2009. – 214 с.



415. Тиунова Л. Б. Системные связи правовой действительности: методология и теория / Л. Б. Тиунова. – СПб. : Санкт-петербургский гос. ун-т, 1991. – 133 с.

416. Тихомиров Ю. А. Публичное право / Ю. А. Тихомиров. – М. : Норма, 1995. – 207 с.

417. Тихомиров Ю. А. Совершенствование организации управления и оказания публичных услуг / Ю. А. Тихомиров, М. Д. Чеснокова // Журнал российского права. – 2005. – № 3. – С. 20–37.

418. Тищенко И. А. Определение электронных услуг в Украине / И. А. Тищенко // Право и политика. – 2015. – № 1. – С. 182–185.

419. Тищенко І. О Класифікація електронних послуг, що надаються органами публічної адміністрації / І. О. Тищенко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2015. – № 32. – С. 70–74.

420. Ткач Г. Й. Принципи адміністративного права / Г. Й. Ткач // Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] : в 2 т. / [В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін.] ; за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004–2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – С. 80–85.

421. Ткаченко І. М. Розмежування термінів «правове поняття», «правова категорія» та «правовий концепт» (на прикладі норм Цивільного кодексу України) / І. М. Ткаченко // Ученые записки Таврического национального университета имени В. И. Вернадского. – Т. 22(61). – 2009. – № 1. – С. 384–388.

422. У рамках Міжнародного наукового конгресу «Інформаційне суспільство в Україні» презентовано Оцінку електронної готовності України // Національний центр електронного урядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nc.gov.ua/news/index.php?ID=844>.

423. Україна увійшла до групи країн із високим індексом розвитку електронного урядування за міжнародною оцінкою ООН // Державне

агентство з питань електронного урядування України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.dknii.gov.ua/?q=node/2033>.

424. Ульяновська О. В. Контроль діяльності суду і суддів щодо захисту прав, свобод громадян, прав та інтересів юридичних осіб / О. В. Ульяновська // Митна справа. – 2013. – № 4(2.2). – С. 306–311. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms\\_2013\\_4\(2.2\)\\_\\_56](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms_2013_4(2.2)__56).

425. Управленческие процедуры / [И. Л. Бачило, А. С. Васильев, Н. Ф. Воробьев, И. Л. Давитнидзе и др.] ; отв. ред. Б. М. Лазарев. – М. : Наука, 1988. – 272 с.

426. Уряд для громад: ініціативи щодо поліпшення якості послуг / ОЕСР ; пер. з англ. Р. С. Федущинської, М. О. Коваль. – Львів: ЛФ УАДУ, 2000. – 293 с.

427. Филатова А. В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора) : [монография] / А. В. Филатова ; под ред. Н. М. Кони́на. – Саратов : Научная книга, 2009. – 280 с.

428. Химичук К. В. Правове регулювання надання адміністративних послуг органами юстиції України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К. В. Химичук ; Нац. авіаційний ун-т. – К., 2014. – 19 с.

429. Хропанюк В. Н. Теория государства и права : [учебник для высших учеб. завед.] / В. Н. Хропанюк. – М. : Интерстиль ; Омега-Л, 2008. – 384 с.

430. Цивільне право України. Частина перша : [підручник для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти] / [Ч. Н. Азімов, М. М. Сібільов, В. І. Борисова та ін.] ; за ред. Ч. Н. Азімова, С. Н. Приступи, В. М. Ігнатенка. – Х. : Право, 2000. – 368 с.

431. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

432. Циганов О. Г. Класифікація адміністративних послуг / О. Г. Циганов // Наука і правоохорона. – 2013. – № 1(19). – С. 60–66.
433. Челенков А. П. Маркетинг услуг / А. П. Челенков // Маркетинг. – 1998. – № 2. – С. 116–120.
434. Чміленко Г. М. Адміністративні послуги в Україні / Г. М. Чміленко // Юридичний вісник. – 2005. – № 2. – С. 86–93.
435. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн : [підручник] / В. М. Шаповал. – К. : АртЕк ; Вища школа, 1997. – 264 с.
436. Шаров Ю. П. Муніципальні послуги: шлях до високої якості : [монографія] / Ю. П. Шаров, Д. В. Сухінін. – Мелітополь : ВД «ММД», 2008. – 136 с.
437. Шастико А. Е. Организационные рамки предоставления публичных услуг / А. Е. Шастико // Вопросы экономики. – 2004. – № 7. – С. 150–155.
438. Шереметьєва Л. А. Концептуальні підходи, типи та види державних послуг в Європейському Союзі та в Україні: порівняльний аналіз / Л. А. Шереметьєва, І. І. Беца [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10slaupa.pdf>.
439. Шило С. М. Поняття та зміст правових гарантій законності в сфері адміністративної діяльності міліції / С. М. Шило // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. – 2013. – № 4. – С. 283–292.
440. Шканова О. М. Маркетинг послуг / О. М. Шканова. – К. : Кондор, 2003. – 304 с.
441. Шмидт А. А. О вовлеченности, удовлетворенности и лояльности сотрудников в Украине / А. А. Шмидт // Управление персоналом – Украина. – 2008. – № 12(183). – С. 20–23.
442. Шпенюв Д. Ю. Особливості контролю за службою суддів в Україні / Д. Ю. Шпенюв // Митна справа. – 2014. – № 6(2.2). – С. 438–444. –

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms\\_2014\\_6\(2.2\)\\_\\_35](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms_2014_6(2.2)__35).

443. Щекин Д. М. О коммерциализации деятельности российского законодательства / Д. М. Щекин // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – С. 86–93.

444. Щодо забезпечення вдосконалення порядку надання адміністративних послуг, підвищення їх якості, створення сприятливих і доступних умов для реалізації фізичними і юридичними особами прав на одержання таких послуг : Доручення Президента України від 15 серпня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/shodo-zabezpechennja-vdoskonalennja-porjadku-nadannja-admini-doc65683.html>.

445. Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» : Лист Міністерства юстиції України від 18 грудня 2009 р. № 967-0-2-09-22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v967-323-09>.

446. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні // Офіційний веб-сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/presentations/>.

447. Э-Эстония – страна, где живет интернет: буклет [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.itl.ee/?dl=536>.

448. Юридический энциклопедический словарь / [М. М. Богуславский, Н. И. Козырь, Г. Н. Миньковский и др.] ; под ред. А. Д. Сухарева. – М. : Советская энциклопедия, 1984. – 415 с.

449. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю. С. Шемшученка та ін. – К. : «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998–2004. – Т. 2 : Д – Н. – 1998. – 741 с.

450. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка та ін. – К. : «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 3 : К – М. – 2001. – 792 с.

451. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю. С. Шемшученка та ін. – К. : «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 5 : П – С. – 2003. – 736 с.

452. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю. С. Шемшученка та ін. – К. : «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998–2004. – Т. 6 : Т – Я. – 2004. – 768 с.

453. Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до органів влади / [Ю. О. Куц, С. В. Краснопорова, О. К. Чаплигій, О. В. Решеvecь, Л. В. Перцев] ; за заг. ред. Ю. О. Куц, С. В. Краснопорової. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2006. – 192 с.

454. A New Space for Public Administrations and Services of General Interest in an Enlarged Union – Study intended for the Ministers responsible for Public Administration of the Member States of the European Union (Luxembourg, 8 June 2005) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/ETUDE\\_un\\_nouvel\\_espace\\_pour\\_les\\_adm.pub\\_EN.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/ETUDE_un_nouvel_espace_pour_les_adm.pub_EN.pdf).

455. A Quality Framework for Services of General Interest in Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/docs/comm\\_quality\\_framework\\_en.pdf5](http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/comm_quality_framework_en.pdf5).

456. Act LXV of 1990 On Local Governments [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.urban.org/PDF/hgy\\_locgov.pdf](http://www.urban.org/PDF/hgy_locgov.pdf).

457. Corporation tax reform: A consultation document [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hmrc.gov.uk/.../corp-tax-reform.pdf>.

458. Decision of the European Court of Justice (Dated April 27, 1994). Case C-393/92, E.C.R. 1994, I-1477 // ARIA. – 1995. – Vol. 6. – № 1. –

[Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.jurispub.com/cart.php?m=product\\_detail&p=11824](http://www.jurispub.com/cart.php?m=product_detail&p=11824).

459. European Principles for Public Administration // SIGMA Papers. – 1999. – № 27/19. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.eupan.org>.

460. Fuller L. L. The forms and limits of adjudication / L. L. Fuller // Harvard Law Review. – 1978. – Vol. 92. – № 2. – P. 353–409. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://people.rit.edu/wlrgsh/Fuller.pdf>.

461. Green paper on the development of the single market for postal services [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/postal\\_gp\\_annex\\_com\\_91\\_476.pdf](http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/postal_gp_annex_com_91_476.pdf).

462. Kokot J. Soft Law Standards under Public International Law / J. Kokot // International Standards and the Law. – 2010. – № 1. – P. 15–42.

463. La Charte Marianne [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/referentiel\\_marianne\\_vf\\_juin\\_2013.pdf](http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/referentiel_marianne_vf_juin_2013.pdf).

464. Matei L. Behaviour and action: citizens vs. public Services / L. Matei, A. Matei // MPRA Paper. – 2010. – № 26787. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://mpa.ub.uni-muenchen.de/26787/2/MPRA\\_paper\\_26787.pdf](http://mpa.ub.uni-muenchen.de/26787/2/MPRA_paper_26787.pdf).

465. Merriam-Webster's Collegiate Dictionary [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.merriam-webster.com/shop-dictionaries/dictionaries/collegiate-dictionary-eleventh-edition>.

466. Ochendowski E. Prawo administracyjne, czesc ogolna / E. Ochendowski. – Torun, 2001. – 480 s.

467. Preparing Public Administrations for the European Administrative Space // SIGMA Papers, OECD. – Paris, 1998. – № 23. – P. 191. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://oecd.org/dataoecd/20156/36953447.pdf>.

468. Seerden R. Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States / R. Seerden, F. A. M. Stroink [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<https://books.google.com.ua/books?id=5i0O2bJJY3wC&pg=PA5&dq=&hl=uk&sa=X&ei=XrkwVYnCJsKiyAPEpIHwCA&ved=0CCUQ6AEwAA#v=onepage&q>.

469. Seneviratne M. Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice / M. Seneviratne. – Cambridge : Cambridge University Press, 2002. – 350 p.

470. Services of general interest in Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l26087>.

471. Shackleton D. The Service Canada Model Putting the Citizen at the Centre. Presentation to the Ukrainian Study Tour Group / D. Shackleton. – Ottawa : Citizen Service Strategy, 2011. – 120 p.

472. Syvertsen T. The Many Uses of the “Public Service” Concept / T. Syvertsen [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nordicom.gu.se/common/publ\\_pdf/31\\_syvertsen.pdf](http://www.nordicom.gu.se/common/publ_pdf/31_syvertsen.pdf).

473. The citizen’s charter. – London, 1991. – 51 p.

474. The Commission adopts the first part of the Green Paper on liberalisation of telecommunications infrastructure and cable television networks [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://europa.eu/about-eu/eu-history/1990-1999/1994>.

475. UK Corporate Tax Reform Update [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.cadwalader.com/assets/client\\_friend/091911\\_-\\_UK\\_Corporate\\_Tax\\_Reform\\_Update.pdf](http://www.cadwalader.com/assets/client_friend/091911_-_UK_Corporate_Tax_Reform_Update.pdf).

476. Webster’s Revised Unabridged Dictionary. – Chicago : The University of Chicago, 1913. – 1465 p.

477. 100 міст – крок вперед: моніторинг впровадження інструментів електронного урядування як основи надання адміністративних послуг в електронному вигляді / за. заг. ред. І. С. Куспляк, А. О. Серенок. – Вінниця : ГО «Подільська агенція регіонального розвитку», 2014. – 86 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nc.gov.ua/news/index.php?ID=1577>.

## ДОДАТКИ

## Додаток А

**Громадська думка: загальний розподіл даних**  
**Всього опитано 450 осіб**

**Таблиця 1. Дані про стать респондентів/опитаних**

	<b>%</b>	<b>Кількість</b>
Чоловіки	51,0	231
Жінки	49,0	219

**Таблиця 2. Склад респондентів/опитаних за віком**

	<b>%</b>	<b>Кількість</b>
1–24 роки	13,1	59
25–30 років	28	126
31–40 років	24,2	109
41–50 років	22	99
51 рік і більше	12,7	57

**Таблиця 3. Дані про рід занять респондентів/опитаних**

	<b>%</b>	<b>Кількість</b>
Учень, студент	10,4	47
Працівник державної сфери	37,3	168
Працівник приватної сфери	39,9	179
Не працюю	2,4	11
Пенсіонер	10	45

**Таблиця 4. Розподіл відповідей на запитання «Як Ви вважаєте, якою мірою Ви поінформовані про надання населенню публічних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування?»**

	<b>%</b>	<b>Кількість</b>
Повністю поінформований	13,6	61
Знаю тільки те, що стосується мене особисто	58,2	262
Знаю дуже мало про цю галузь	23,1	104
Абсолютно нічого не знаю	5,1	23



**Таблиця 5. Розподіл відповідей на запитання «Як Ви вважаєте, які органи влади є найбільш доступними для громадян?»**

	Доступний		Скоріше доступний		Недоступний		Важко відповісти	
	%	Кількість	%	Кількість	%	Кількість	%	Кількість
Органи місцевого самоврядування – райвиконком	37,6	169	34,9	157	16,2	73	11,3	51
Міська рада	27,7	125	36,4	164	24,7	111	11,1	50
Обласна рада	20,9	94	20,2	91	30,9	139	28	126
Облдержадміністрація	13,8	62	8,4	38	28,2	127	49,6	223

**Таблиця 6. Розподіл відповідей на запитання «Про які способи надання публічних послуг органами влади Ви поінформовані?»**

	%	Кількість
Особистий прийом громадян	82,4	371
Дистанційний спосіб (наприклад, подання документів уповноваженою особою)	28,7	129
Письмове звернення (рекомендаційним листом)	50,4	227
Електронна пошта	27,3	123
Он-лайн через офіційний веб-сайт органу влади	26	117
«Єдине вікно» надання послуги	40	180
Виїзний прийом громадян	13,8	62
Інший варіант відповіді	3,1	14

**Таблиця 7. Розподіл відповідей на запитання «Про які форми консультування громадян органами влади Ви поінформовані?»**

	%	Кількість
Безпосереднє спілкування на прийомі	88,2	397
Телефонна довідкова служба	50,4	227
Постійно діючий консультативний кабінет	17,3	78
Електронна пошта для запитів громадян	43,8	197
Поштова консультація	35,3	159
Он-лайн консультування на веб-сайті органу влади	35,1	158
Інформаційні термінали у приміщенні органу влади	25,8	116
Постійна рубрика у місцевих засобах масової інформації	34,2	154
Громадська приймальня	41,6	187
Інший варіант відповіді	6,2	28

**Таблиця 8. Розподіл відповідей на запитання «Як Ви оцінюєте діяльність органів влади щодо інформування населення про надання публічних послуг?»**

	%	Кількість
Надають повну та вичерпну інформацію	13,6	61
Надають часткову інформацію	55,3	249
Інформації не надають зовсім	14,7	66
Важко відповісти	16,4	74

**Таблиця 9. Розподіл відповідей на запитання «З якого джерела Ви отримали найбільш повну інформацію про порядок надання публічної послуги?»**

	%	Кількість
З роздаткових інформаційних матеріалів	12	54
З нормативно-правової бази	44,7	201
З особистої бесіди з працівником потрібної структури	34,2	154
З телефонної розмови з працівником потрібної структури	19,8	89
З інформаційних стендів у потрібній структурі	31,3	141
За допомогою автоінформатора	-	—
З Інтернет-форумів	20,4	92
Від друзів, знайомих	18,7	84
Зі ЗМІ	19,1	86
З офіційних веб-сайтів	22,9	103
Інший варіант відповіді	1,3	6
Інформації не отримував	5,6	25

**Таблиця 10. Розподіл відповідей на запитання «Якими, на Вашу думку, мають бути основні критерії якості надання публічної послуги?»**

	%	Кількість
Результативність (задоволення отримувача послуги)	44	198
Простота (вимоги до громадян мають бути обґрунтованими і найпростішими)	30,9	139
Строковість, оперативність та своєчасність (послуга повинна надаватися не пізніше визначеного строку, по можливості якнайшвидше та з урахуванням конкретних потреб особи у певній ситуації)	32,9	148
Зручність (всі або більшість послуг можна отримати в одному місці)	23,1	104
Доступність (можливість особи звернутися за послугою)	24	108
Відкритість (безперешкодне надання необхідної інформації – на стендах, на веб-сайтах, в офіційних виданнях та буклетах; безкоштовне консультування)	16	72

Рівність (державний службовець повинен однаково доброзичливо ставитися до всіх споживачів послуг; однакові справи повинні вирішуватись однаково, в однаковий строк, з однаковими вимогами тощо)	9,6	43
Мінімальна (справедлива) вартість (вартість послуги не повинна перевищувати собівартості фактичних витрат; зручність оплати)	20,7	93

**Таблиця 11. Розподіл відповідей на запитання «Як Ви вважаєте, у чому сьогодні полягають основні недоліки системи надання публічних послуг?»**

	<b>%</b>	<b>Кількість</b>
Недосконалість законодавства, що ускладнює державний контроль над системою	20,7	93
Необґрунтоване впровадження нових видів послуг	16	72
Неналежне законодавче регулювання процедури надання послуг	22,9	103
Відсутність критеріїв, за якими встановлюється вартість послуг	19	85
Невиправданий поділ (подрібнення) однієї послуги на декілька платних послуг	23,1	104
Необґрунтована вимога до громадян отримувати супутні платні послуги	25,8	116
Перекладення обов'язків зі збирання довідок та інших документів на громадян	44,7	201
Вимагання від громадян довідок та інших документів, подання яких не передбачено законодавством	31,3	141
Необґрунтовано тривалий чи взагалі невизначений строк надання окремих послуг	27,7	125
Обтяжливий бюрократичний порядок отримання публічних послуг	32,9	148
Відсутність стандартів надання послуг	16	72
Ставлення до громадян як до прохачів, неповага	34,2	154
Територіальна «розпорошеність» різних владних органів та їх підрозділів, що створює додаткові труднощі у пошуках потрібної структури	17,3	78
Необхідність звернення громадян до декількох органів для вирішення питань	19,8	89
Незручний та невіпорядкований прийом громадян, обмежений і незручний графік «прийомних годин», орієнтований на посадових осіб, а не на громадян	13,8	62
Брак і недоступність інформації щодо надання публічних послуг	17,3	78

Недостатня облаштованість приміщень для прийому громадян	9,6	43
З причини відсутності у деяких громадян доступу до електронних засобів зв'язку актуальною є друкована і візуальна інформація, якої часто не вистачає	12	54
Неналежна професійна підготовка посадових осіб, які надають послуги, особливо це стосується психологічних аспектів спілкування з громадянами	23,1	104
Інший варіант відповіді	1,3	6

**Таблиця 12. Розподіл відповідей на запитання «Які види зворотного зв'язку потрібно застосовувати органам влади для підвищення якості надання публічних послуг?»**

	%	Кількість
Книга скарг та пропозицій, розміщена у доступному для відвідувачів місці	44,7	201
Громадська приймальня	25,8	116
Скринька для анкет щодо задоволеності роботою органу влади у доступному для відвідувачів місці	13,8	62
Соціологічні опитування відвідувачів безпосередньо в органах влади	20,4	92
Інтерв'ю чи опитування громадян у ЗМІ	22	99
Анкетування на офіційному веб-сайті органу влади	24	108
Інтерактивний форум на офіційному веб-сайті органу влади	18,7	84
«Гарячі» телефонні лінії	44	198
Призначений працівник, відповідальний за вивчення задоволеності очікувань та розроблення пропозицій щодо підвищення якості надання послуг	19	85
Інший варіант відповіді	8,4	38

**Таблиця 13. Розподіл відповідей на запитання «Що, на Вашу думку, може вплинути на покращення якості надання публічних послуг?»**

	%	Кількість
Зменшення кількості документів, потрібних для отримання послуги	80,4	362
Перехід на електронний документообіг та введення його у роботу органів влади за принципом «єдиного вікна»	44	198
Посилення контролю за діяльністю державних службовців	23,1	104
Скорочення строків надання публічних послуг	34,2	154

Поліпшення поінформованості користувачів щодо надання послуг	19,8	89
Введення нових сучасних форм роботи через мережу Інтернет	32,9	148
Підвищення відповідальності державних службовців за неякісне надання публічних послуг	28,7	129
Підвищення морально-етичних якостей державних службовців	17,3	78
Проведення тренінгів із професійної етики та поведінки державних службовців	5,6	25
Навчання з метою підвищення знань антикорупційного законодавства	8,4	38
Облаштування місць очікування громадян	18,7	84
Збільшення кількості державних службовців, які надають публічні послуги	12	54
Упорядкування графіку прийому громадян	17,3	78
Удосконалення технічності процесу надання послуг	27,7	125
Інший варіант відповіді	3,1	14

**Таблиця 14. Розподіл відповідей на запитання «Чи повинні представники виконавчих органів влади нести відповідальність за порушення встановленого порядку надання публічних послуг?»**

	Так		Скоріше так		Ні		Важко відповісти	
	%	Кількість	%	Кількість	%	Кількість	%	Кількість
Дисциплінарну відповідальність	55,3	249	19,8	89	8,4	38	16,4	74
Цивільну відповідальність	28,7	129	23,1	104	18,7	84	25,1	113
Адміністративну відповідальність	50,4	227	24	108	8,4	38	17,1	77
Кримінальну відповідальність	27,7	125	18,7	84	32,9	148	20,7	93

**Таблиця 15. Розподіл відповідей на запитання «З яких питань Ви зверталися для отримання публічних послуг?»**

	%	Кількість
Звернення з питання будівництва	8,4	38
Звернення з питання земельних відносин	17,3	78
Звернення з соціальних питань	19,8	89
Звернення з житлово-комунальних питань	23,1	104
Інший варіант відповіді	12	54
Не змогли відповісти	19,3	87

**Таблиця 16. Розподіл відповідей на запитання «Якої саме публічної послуги Ви потребували?»**

	<b>%</b>	<b>Кількість</b>
Видача ліцензії	10,9	49
Видача дозволу	14,9	67
Реєстрація	17,3	78
Акредитація	1,3	6
Атестація	0,7	3
Сертифікація	5,3	24
Нострифікація та верифікація	0,9	4
Інший варіант відповіді	12	53
Не зверталися за послугами протягом останнього року	36,9	166

**Таблиця 17. Розподіл відповідей на запитання «До яких саме структур Ви зверталися для отримання публічних послуг?»**

	<b>%</b>	<b>Кількість</b>
Не відповіли на запитання	13,1	59
Відповіли на запитання	49,6	223
Не зверталися за послугами протягом останнього року	37,3	168

**Таблиця 18. Розподіл відповідей на запитання «Як часто протягом останнього року Ви зверталися до органів влади за отриманням публічної послуги?»**

	<b>%</b>	<b>Кількість</b>
1 раз	18,7	84
2–4 рази	34,9	157
5–10 разів	6,9	31
11 разів і більше	1,11	5
Не зверталися за послугами протягом останнього року	38,4	173

**Таблиця 19. Розподіл відповідей на запитання «Наскільки Ви задоволені такими складниками роботи представників виконавчих органів?»**

	<b>Задово- лений</b>		<b>Частково задово- лений</b>		<b>Частково незадово- лений</b>		<b>Незадово- лений</b>		<b>Важко відпо- вісти</b>	
	<b>%</b>	<b>Кіль- кість</b>	<b>%</b>	<b>Кіл ькі сть</b>	<b>%</b>	<b>Кі ль кіс ть</b>	<b>%</b>	<b>Кіл ькі сть</b>	<b>%</b>	<b>Кіл ькі сть</b>
Компетентність працівників	14,2	64	28,7	129	11,8	53	7,1	32	6	27

Привітність і доброзичливість працівників	5,6	25	20,9	94	17,3	78	18,7	84	1,1	5
Інформативність вивісок біля входу в приміщення та наявність інших вказівників	6,4	29	21,3	96	21,6	97	11,8	53	9,1	41
Наявність стендів з інформацією, зразками заяв та їх якості	11,8	53	18,4	83	20,9	94	15,1	68	4,7	21
Режим роботи органу влади	10,9	49	19,1	86	14	63	15,3	69	5,1	23
Зручність оплати послуг	5,3	24	19,8	89	17,6	79	21,1	95	8,7	39
Швидкість у наданні послуги	4,2	19	21,3	96	18,7	84	19,8	89	3,1	14
Доступність формулярів та бланків	16,4	74	19,8	89	18	81	9,8	44	4,2	19
Загальний стан приміщення	8,7	39	24	108	20,2	91	19,8	89	1,78	8
Облаштування місць для очікування та заповнення документів	1,1	5	18,7	84	21,8	98	21,3	96	0,9	4
Умови для доступу та пересування осіб з обмеженими фізичними можливостями	3,1	14	9,1	41	9,56	43	36,4	164	9,8	44

**Таблиця 20. Розподіл відповідей на запитання «Чи задоволені Ви якістю надання органом публічної адміністрації Вам публічної послуги»**

	<b>%</b>	<b>Кількість</b>
Цілком задоволений – послуга надана якісно і вчасно	11,8	53
Частково задоволений – послуга надана з порушенням строків	16	72
Частково задоволений – для отримання послуги вимагалось надання додаткових документів, не регламентованих законодавством (наприклад, квитанцій про сплату комунальних послуг)	17,3	78
Частково задоволений – для отримання послуги	18,2	82

стягувалися додаткові платежі чи вимагалось отримання додаткових платних послуг (наприклад, заповнення бланків виключно з використанням комп'ютера, за що бралася додаткова плата; вимагалось придбання бланків у приватних компаніях через їх відсутність в органах влади)		
Не задоволений – послуга не надана без достатнього обґрунтування (наприклад, проігноровано усне звернення, висловлене під час прямої телефонної лінії чи особистого прийому)	2	9
Не зверталися за послугами протягом останнього року	34,7	156

**Таблиця 21. Розподіл відповідей на запитання «Які труднощі виникали у Вас під час звернення про публічну послугу?»**

	%	Кількість
Незручні приміщення, в яких громадяни очікують на особистий прийом	22	99
Проблеми з процедурою заповнення бланків	16,4	74
Недостатня кількість інформаційних засобів	18,2	82
Незручні графіки прийому громадян	20,7	93
Надто великі черги	36,2	163
Наявність великої кількості інстанцій, які необхідно обійти для отримання послуги	20,9	94
Витрати часу	32,7	147
Грубість державних службовців, неповага	19,3	87
Низький рівень професіоналізму службовців	18	81
Неінформованість щодо необхідного переліку документів	22,7	102
Здирництво за прискорення справи	14	63
Тривалий час протягом робочого дня не відповідав телефон для довідок або зв'язок був відсутній	20,7	93
Наявність протягом годин прийому нічим не регламентованих «технічних перерв»	15,3	69
Несвоєчасність надання допомоги	14	63
Вимоги додаткової оплати, на яку працівники не мають права	12,9	58
Інший варіант відповіді	1,78	8
Не зверталися за послугами протягом останнього року	42,9	193



**Таблиця 22. Розподіл відповідей на запитання «Якими додатковими діями та ресурсами Ви вимушені були скористатися для отримання послуги?»**

	<b>%</b>	<b>Кількість</b>
Невиправданими додатковими фінансовими витратами	27,1	122
Дача хабара	22,7	102
Впливовими зв'язками	23,1	104
Додатковою інформацією	20,4	92
Інший варіант відповіді	9,56	43
Нічого додаткового не було потрібно	12,2	55
Не зверталися за послугами протягом останнього року	38,4	173

**Таблиця 23. Розподіл відповідей на запитання «Якщо для отримання послуги Ви стикалися з труднощами, то яким чином вони вирішувалися?»**

	<b>%</b>	<b>Кількість</b>
За допомогою хабара у грошовому еквіваленті або подарунків	22,4	101
За допомогою хабара у вигляді певних послуг	11,6	52
Задіяв впливові зв'язки	23,1	104
Скаржився у вищі органи	18,9	85
Інший варіант відповіді	9,33	42
Не стикався з труднощами	12	54
Не зверталися за послугами протягом останнього року	38,4	173

## ДІАГРАМИ

Громадська думка населення щодо якості надання публічних послуг у Дніпропетровській, Запорізькій, Київській, Львівській, Одеській та Харківській областях

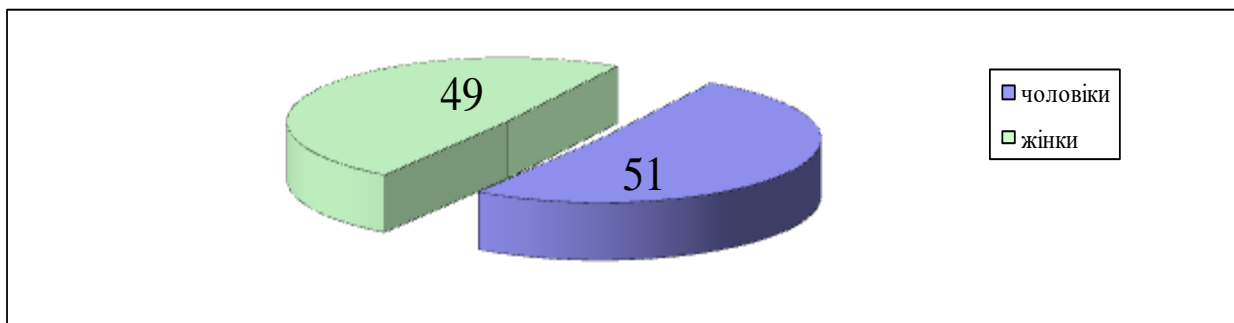


Рис. 1. Дані про стать респондентів/опитаних

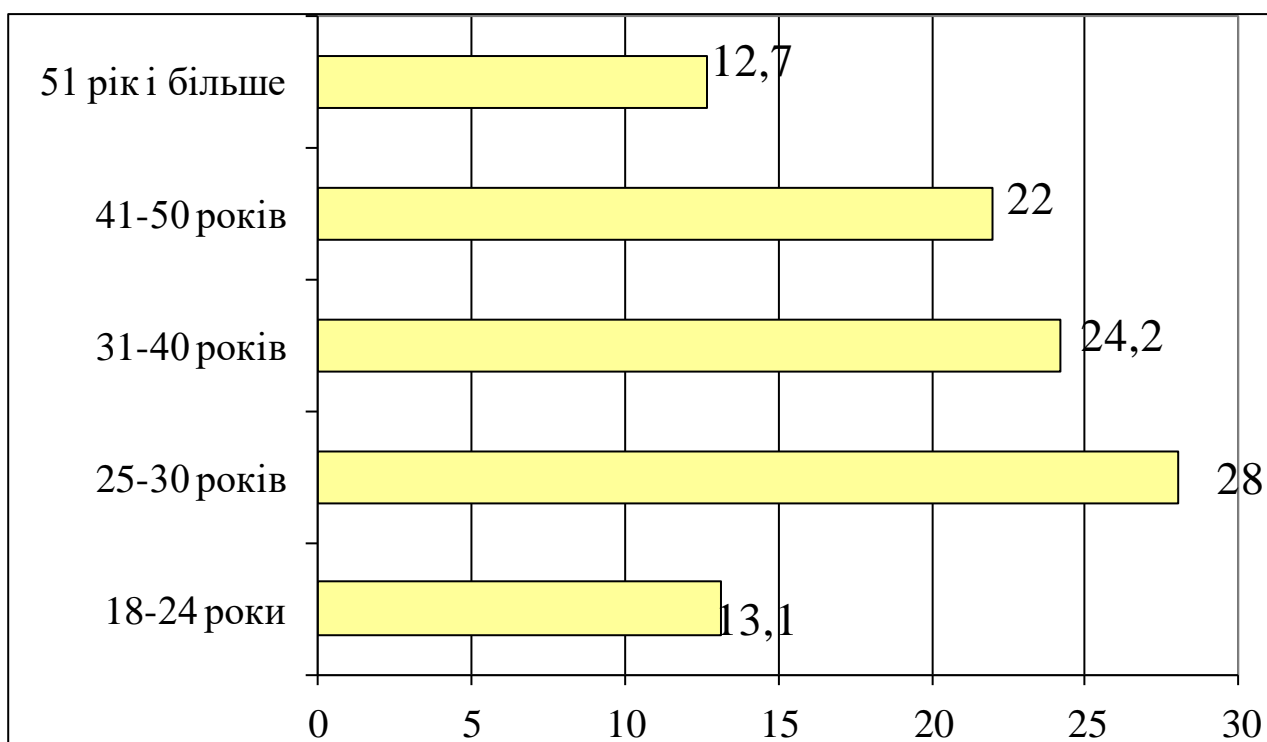


Рис. 2. Склад респондентів/опитаних за віком

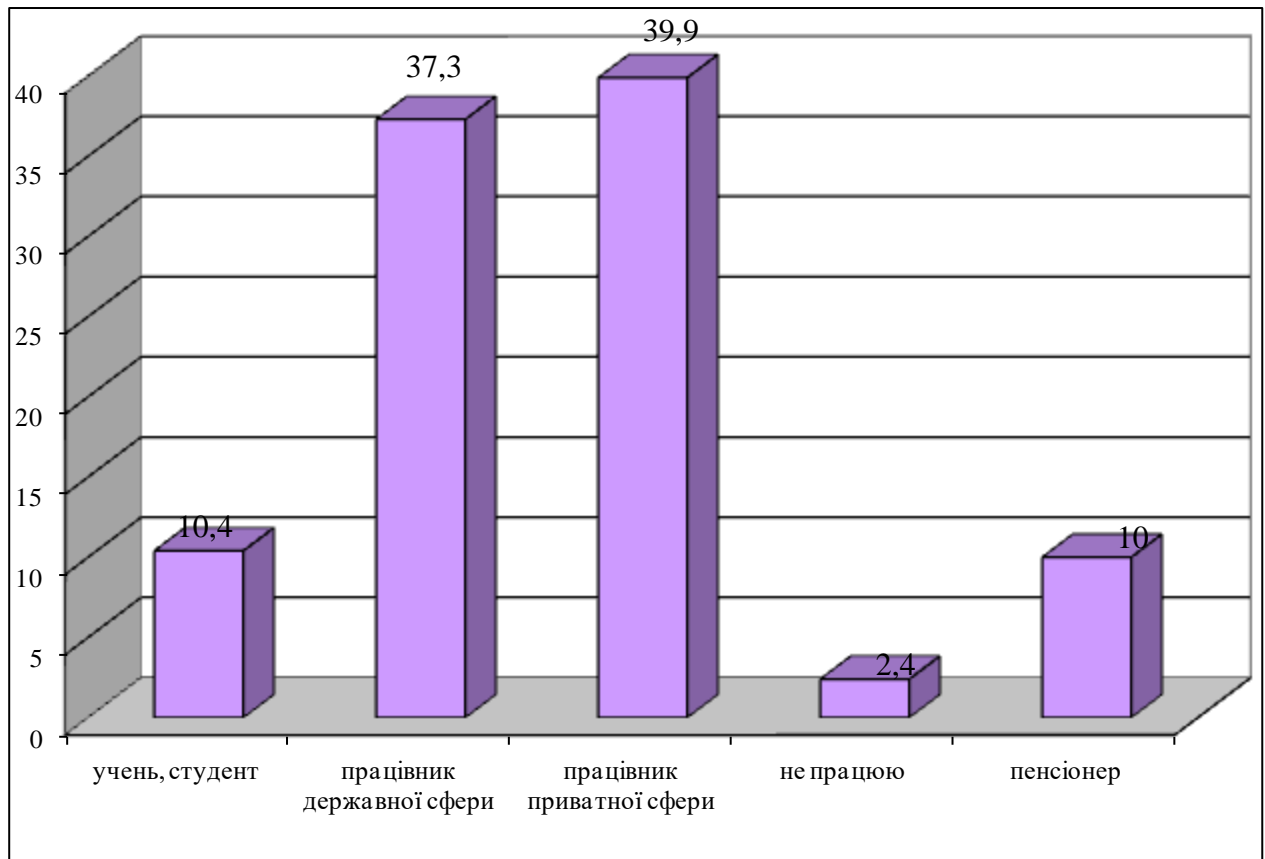


Рис. 3. Дані про рід занять респондентів/опитаних

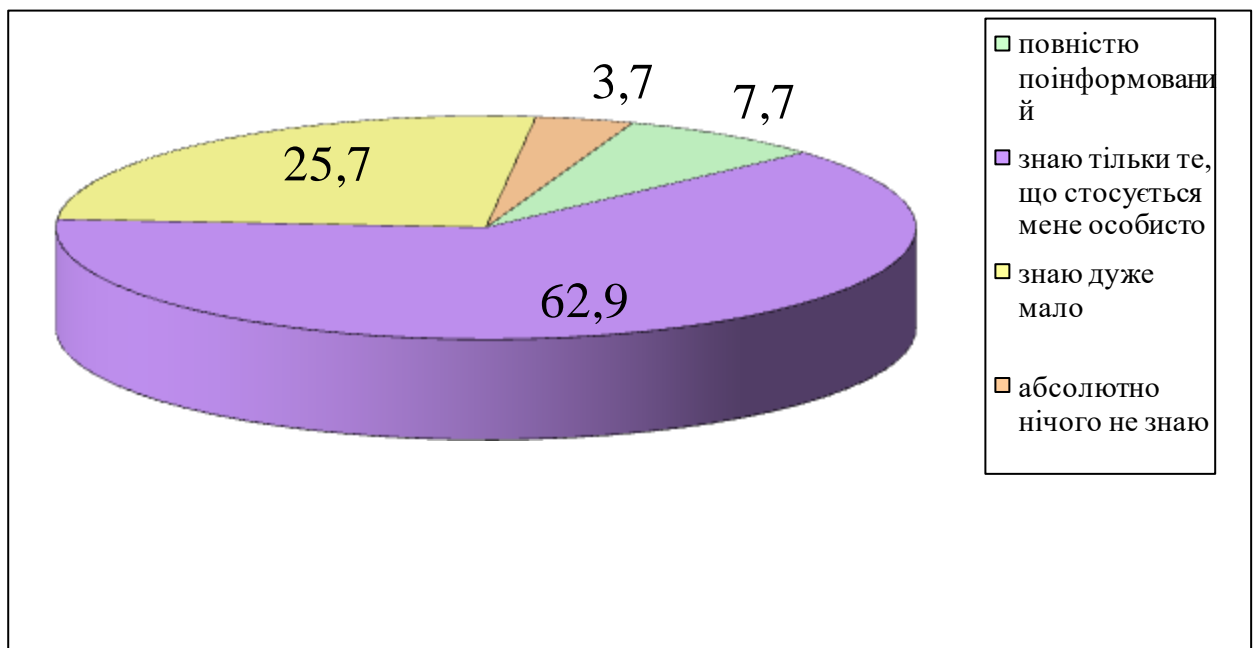
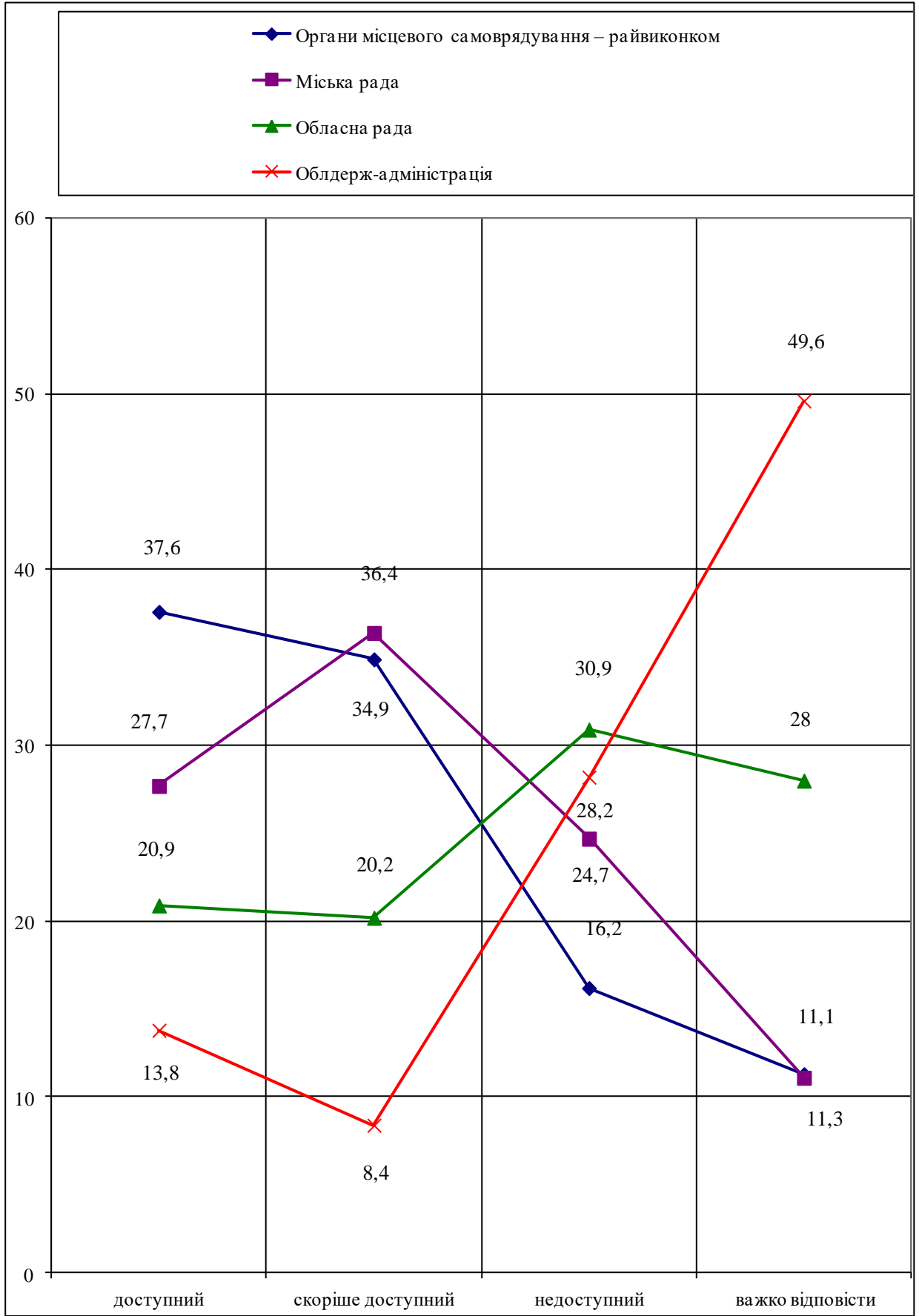


Рис. 4. Розподіл відповідей на запитання «Як Ви вважаєте, якою мірою Ви поінформовані про надання населенню публічних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування?»



**Рис. 5. Розподіл відповідей на запитання «Як Ви вважаєте, які органи влади є найбільш доступними для громадян?»**

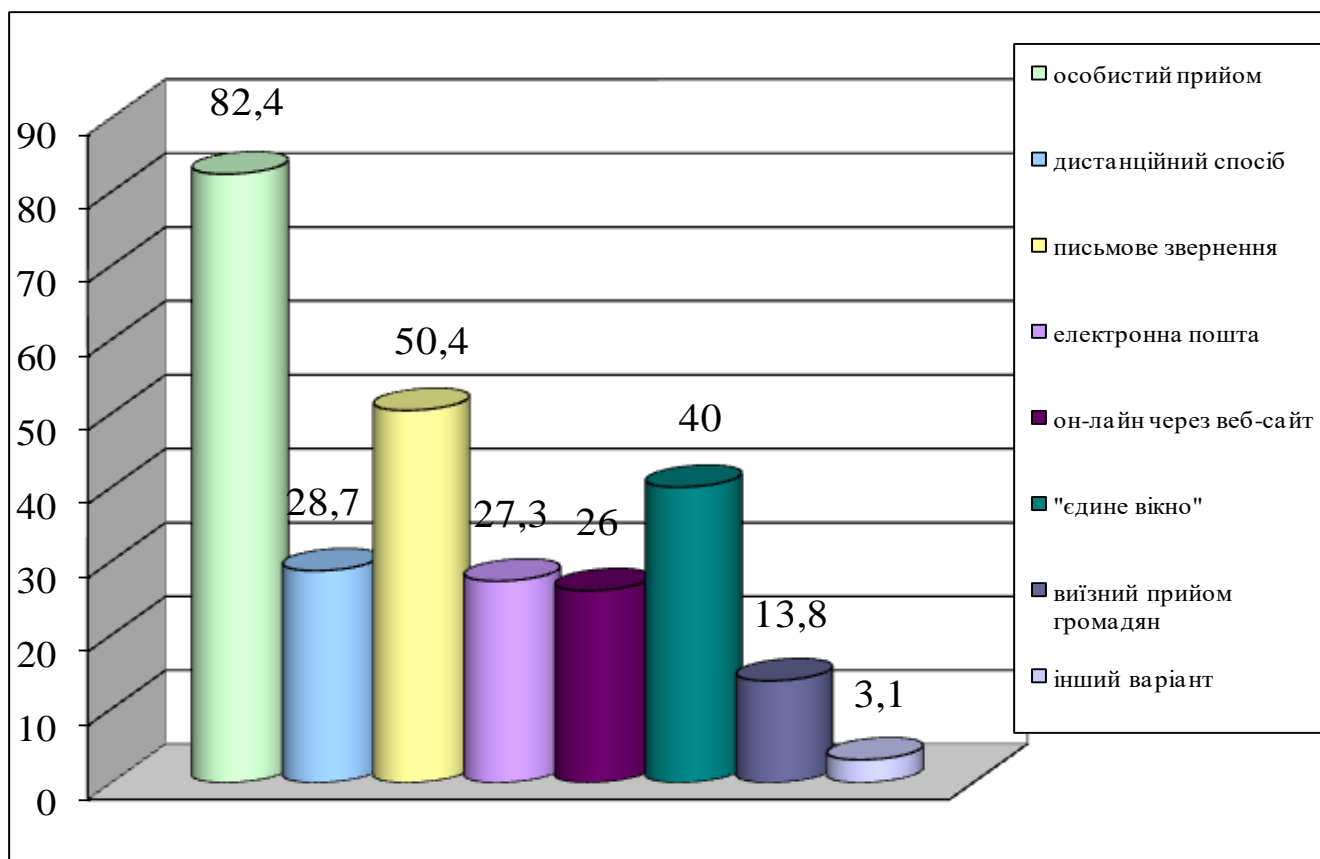


Рис. 6. Розподіл відповідей на запитання «Про які способи надання публічних послуг органами влади Ви поінформовані?»

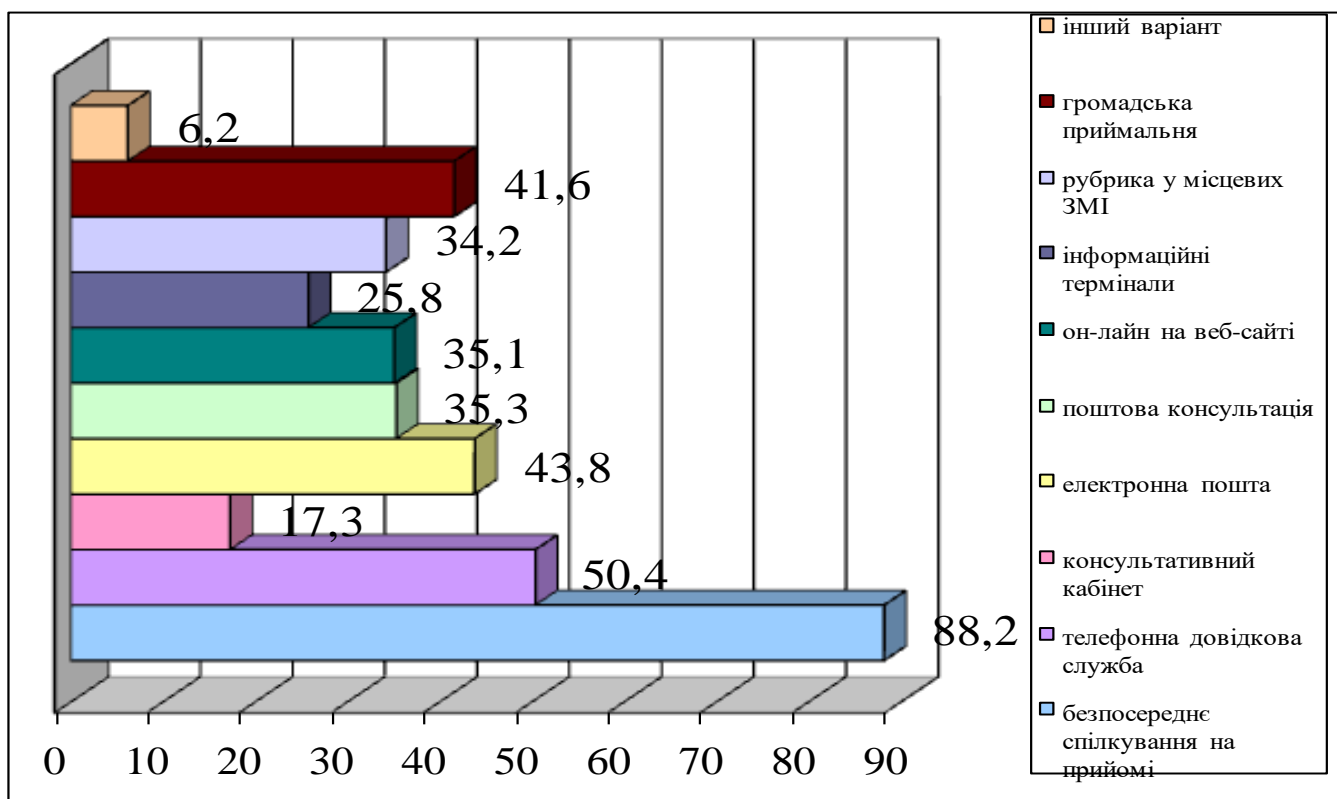


Рис. 7. Розподіл відповідей на запитання «Про які форми консультування громадян органами влади Ви поінформовані?»

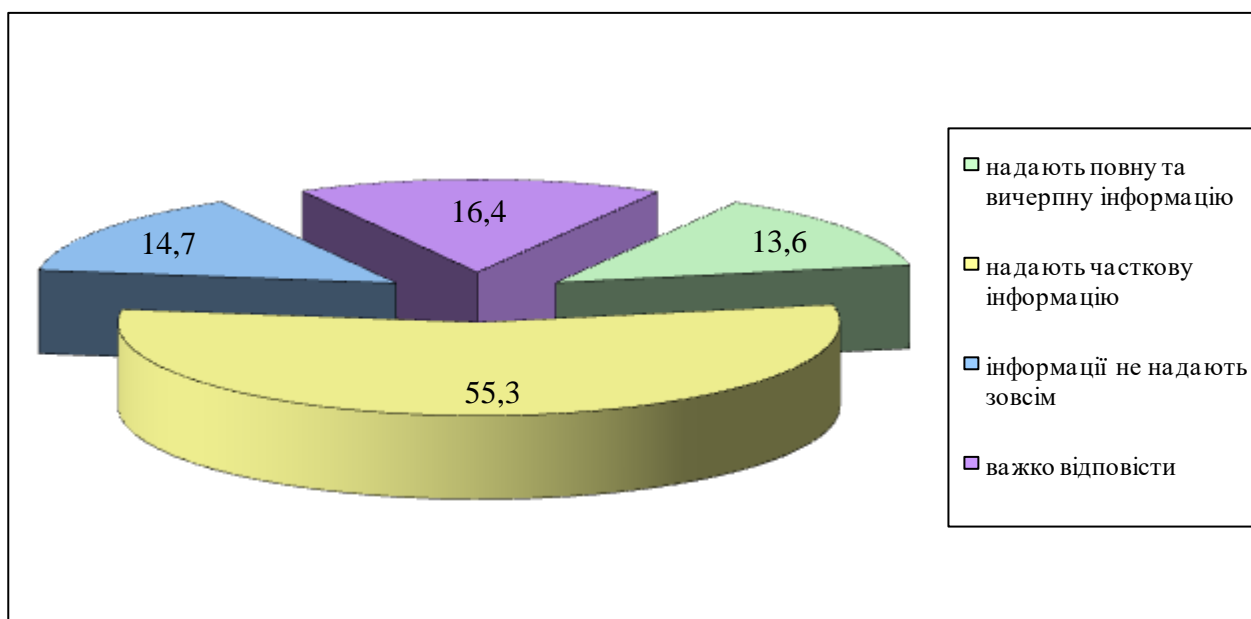


Рис. 8. Розподіл відповідей на запитання «Як Ви оцінюєте діяльність органів влади щодо інформування населення про надання публічних послуг?»

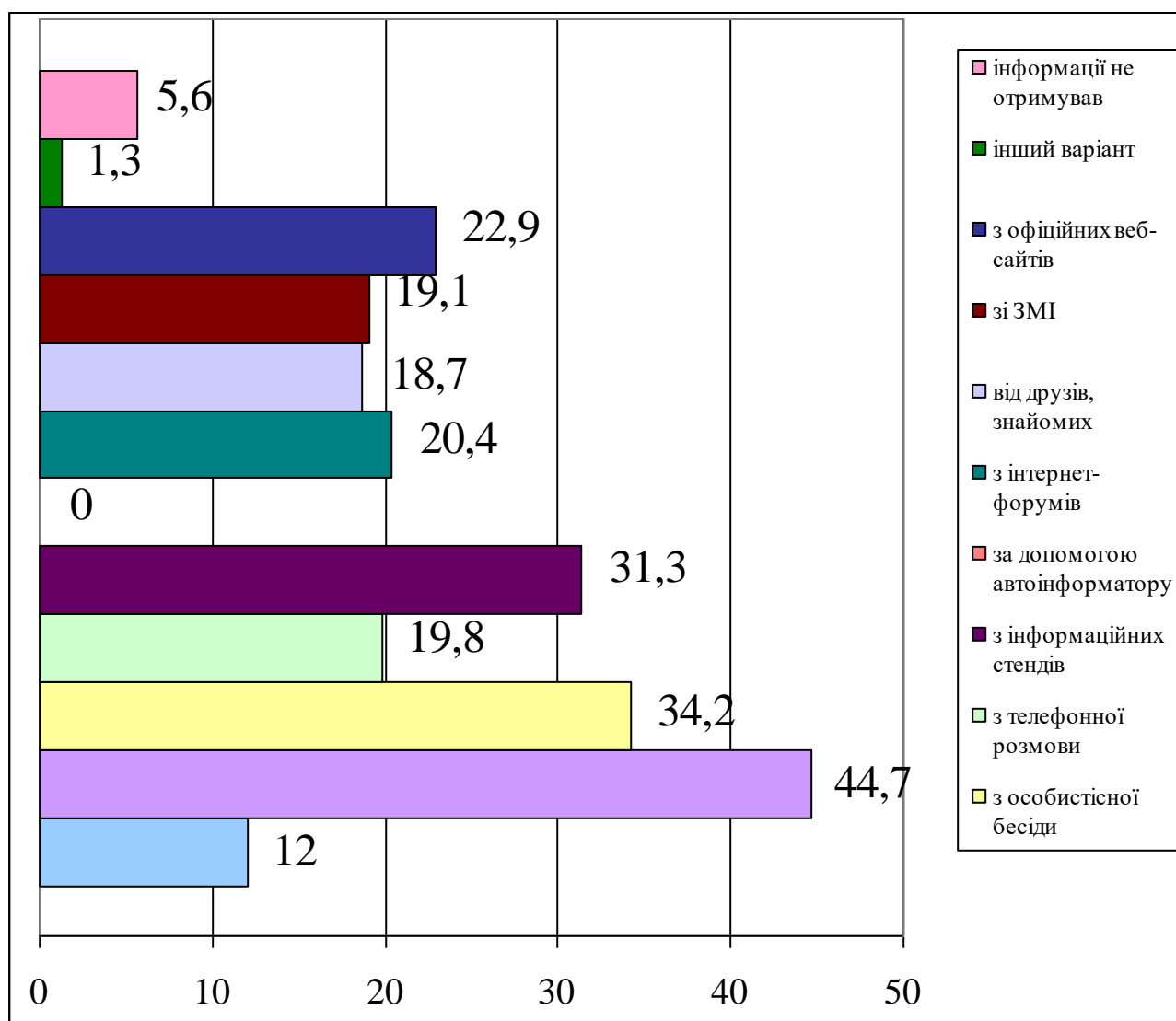


Рис. 9. Розподіл відповідей на запитання «З якого джерела Ви отримали найбільш повну інформацію про порядок надання публічної послуги?»

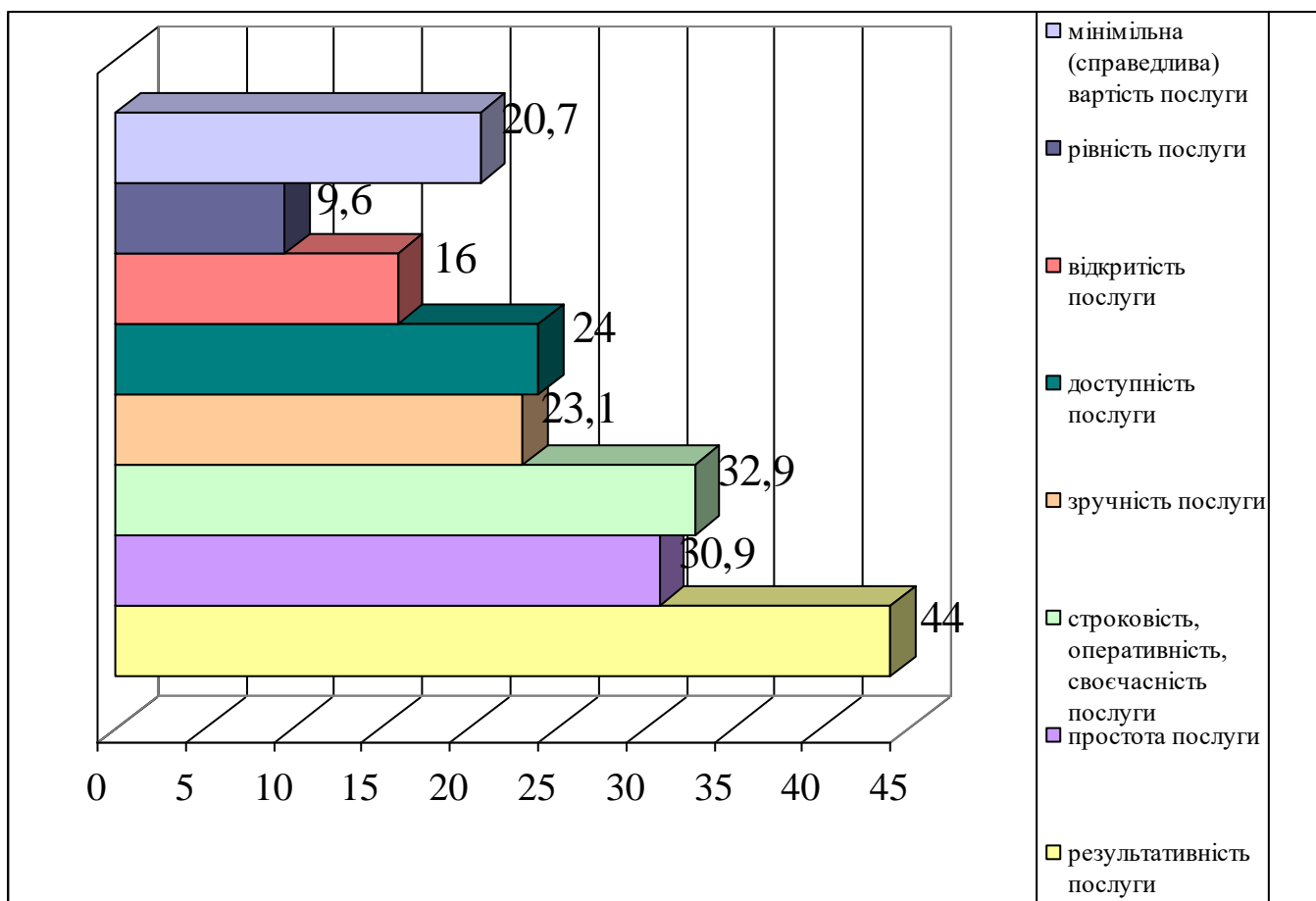


Рис. 10. Розподіл відповідей на запитання «Якими, за Вашою думкою, мають бути основні критерії якості надання публічної послуги?»

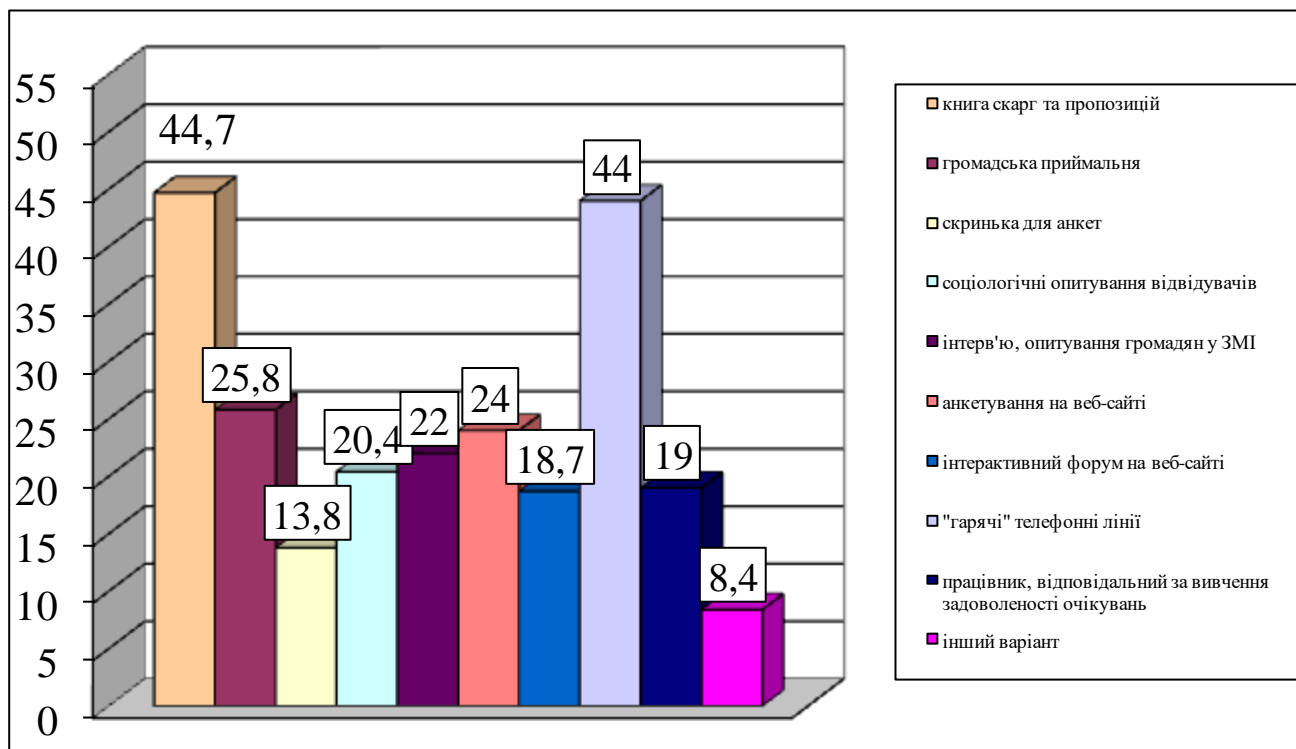


Рис. 11. Розподіл відповідей на запитання «Які види зворотного зв'язку потрібно застосовувати органам влади для покращення якості надання публічних послуг?»

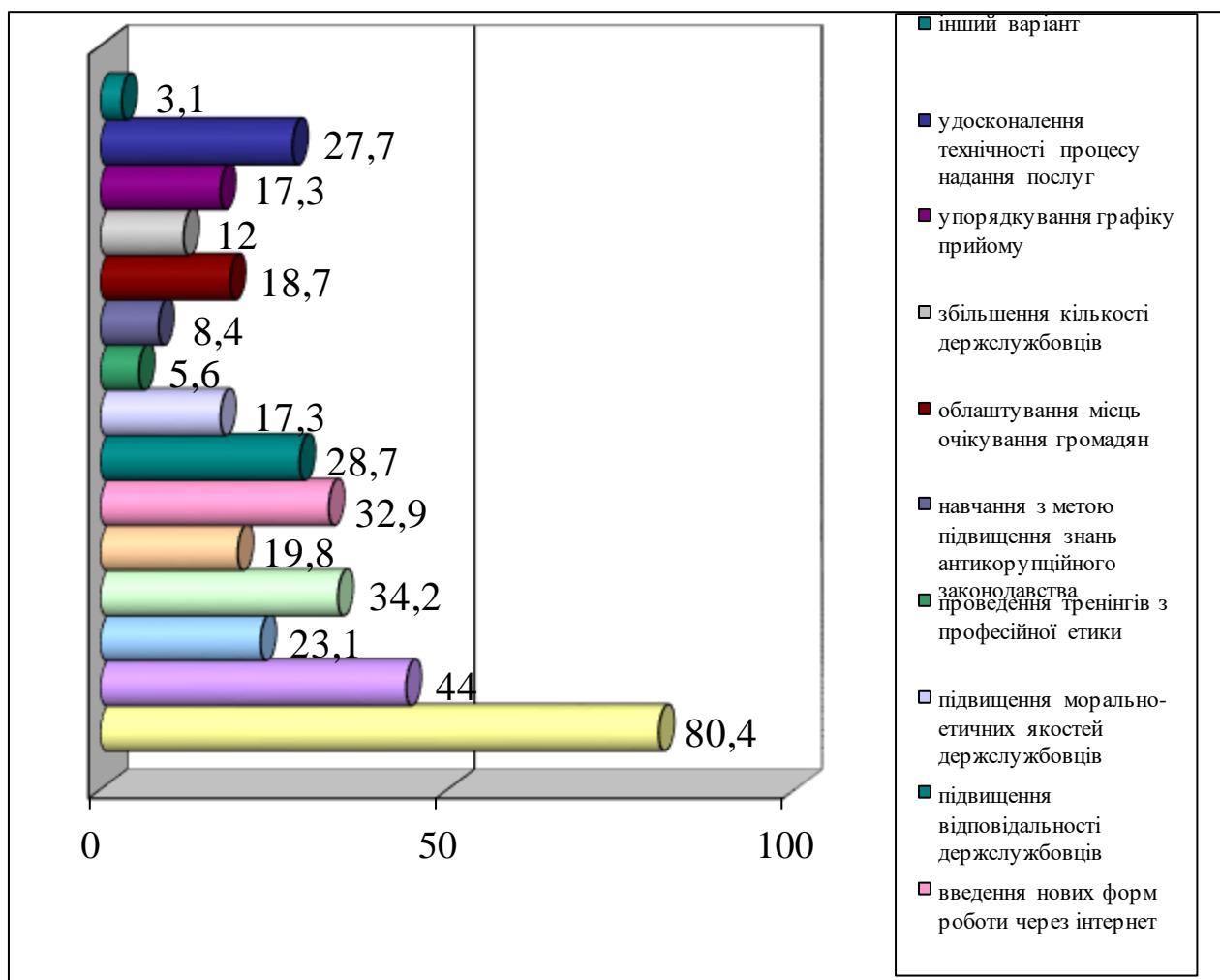


Рис. 12. Розподіл відповідей на запитання «Що, на Вашу думку, може вплинути на покращення якості надання публічних послуг?»

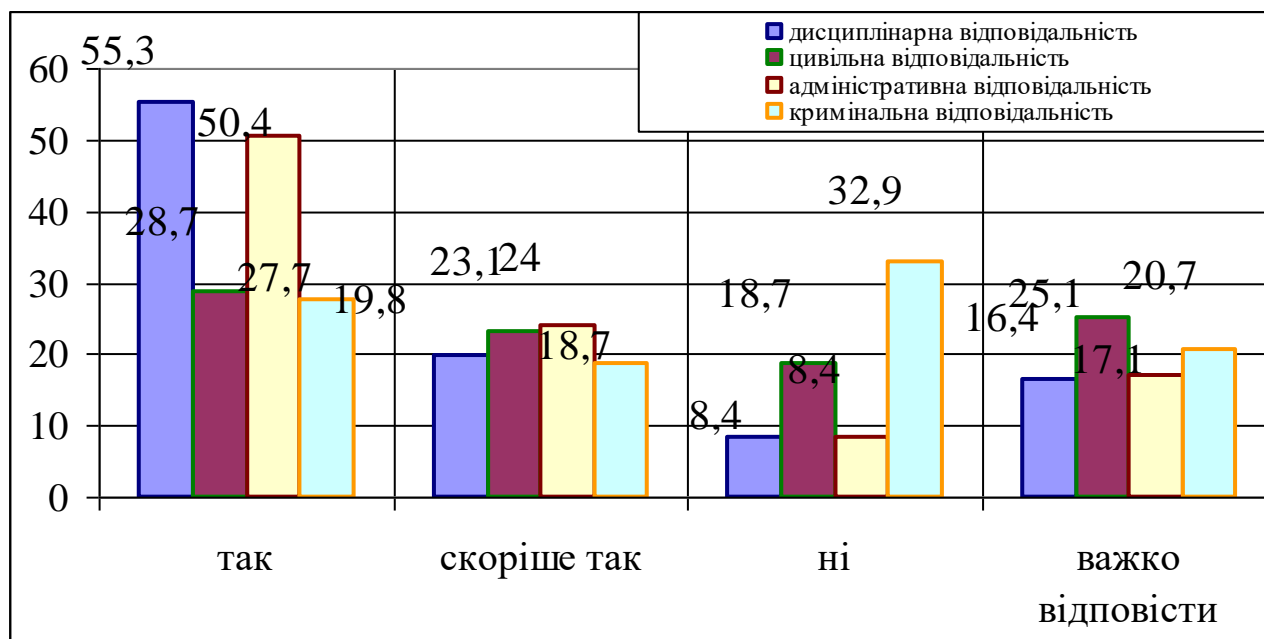
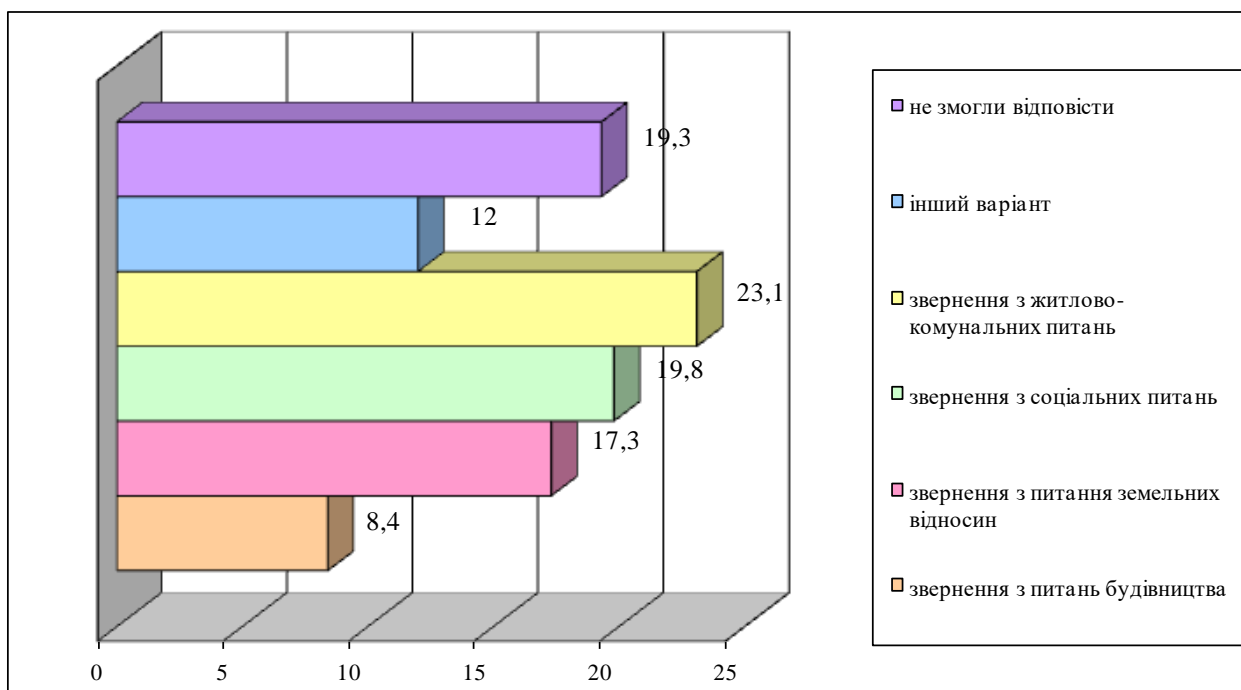
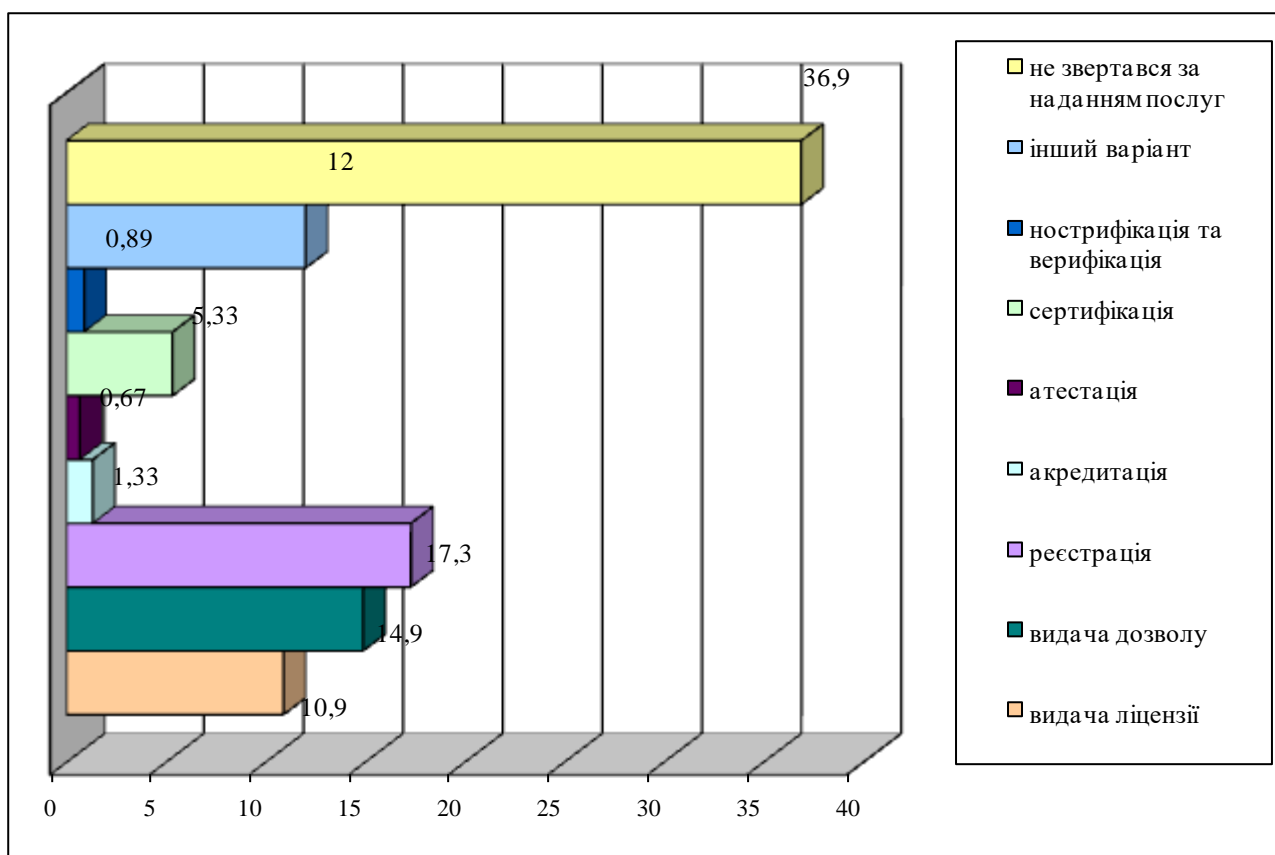


Рис. 13. Розподіл відповідей на запитання «Чи повинні представники виконавчих органів влади нести відповідальність за порушення встановленого порядку надання публічних послуг?»

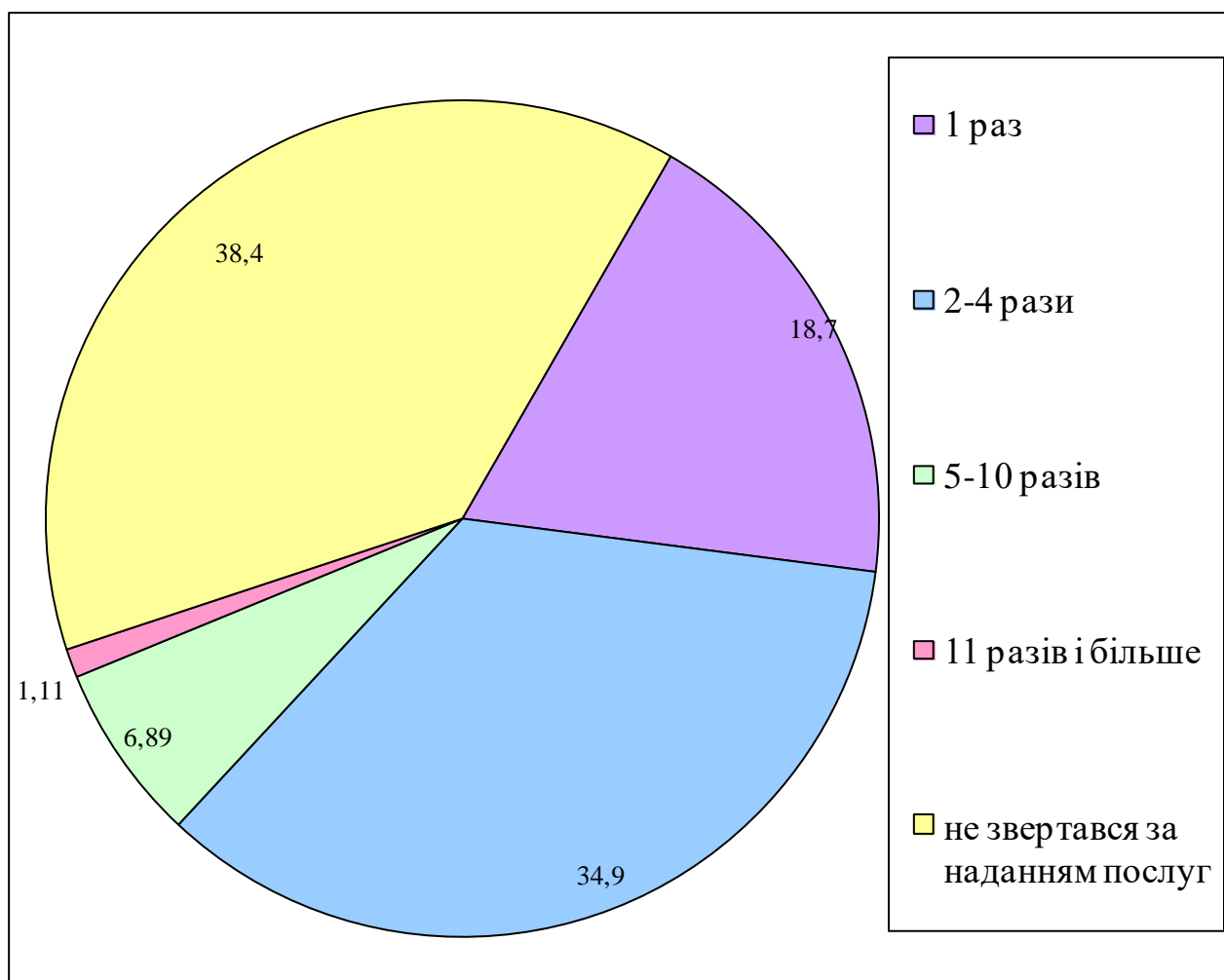




**Рис. 14. Розподіл відповідей на запитання «З яких питань Ви зверталися для отримання публічних послуг?»**



**Рис. 15. Розподіл відповідей на запитання «Якої саме публічної послуги Ви потребували?»**



**Рис. 16.** Розподіл відповідей на запитання «Як часто протягом останнього року Ви зверталися в органи влади за отриманням публічної послуги?»

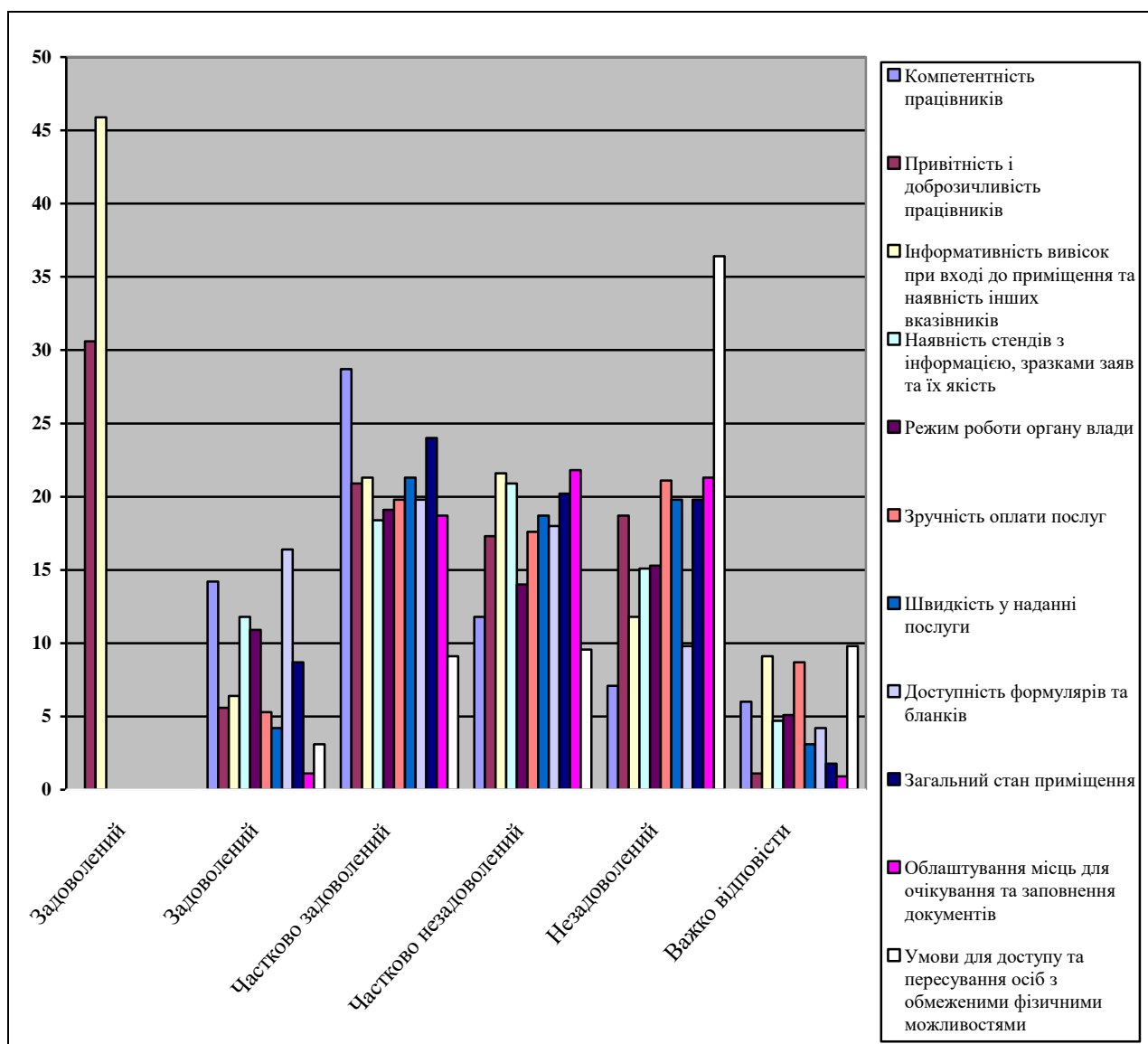
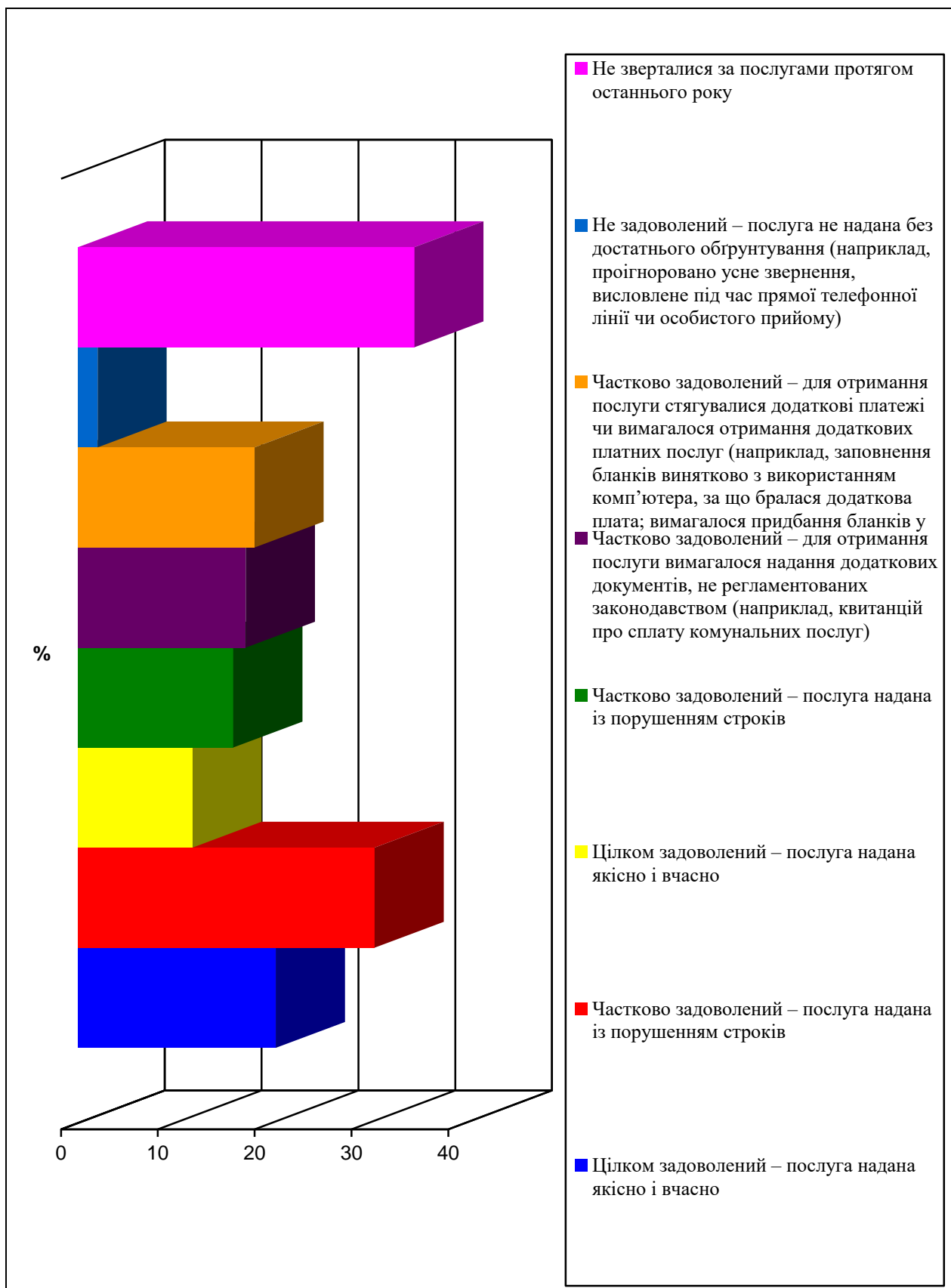


Рис. 17. Розподіл відповідей на запитання «Наскільки Ви задоволені такими складниками роботи представників виконавчих органів?»



**Рис. 18. Розподіл відповідей на запитання «Чи задоволені Ви якістю надання органом публічної адміністрації Вам публічної послуги?»**

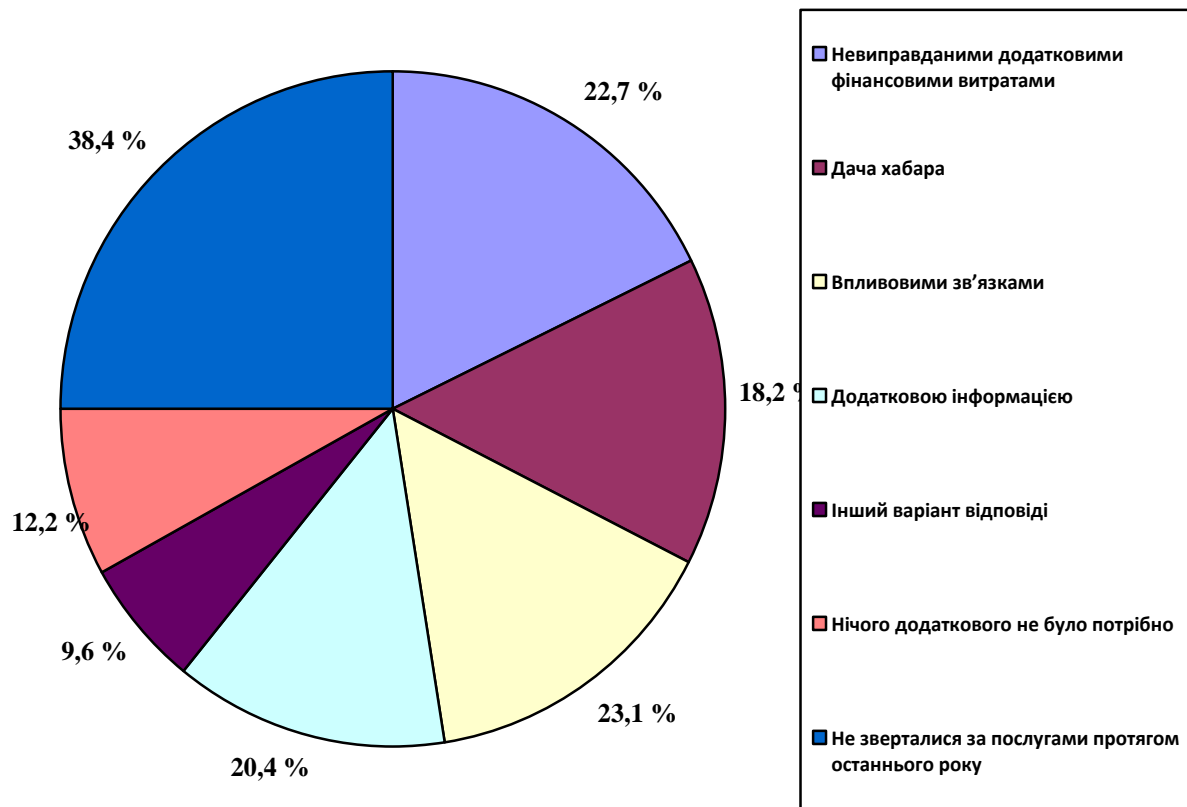


Рис. 19. Розподіл відповідей на запитання «Якими додатковими діями та ресурсами Ви вимушені були скористатися при отриманні послуги?»

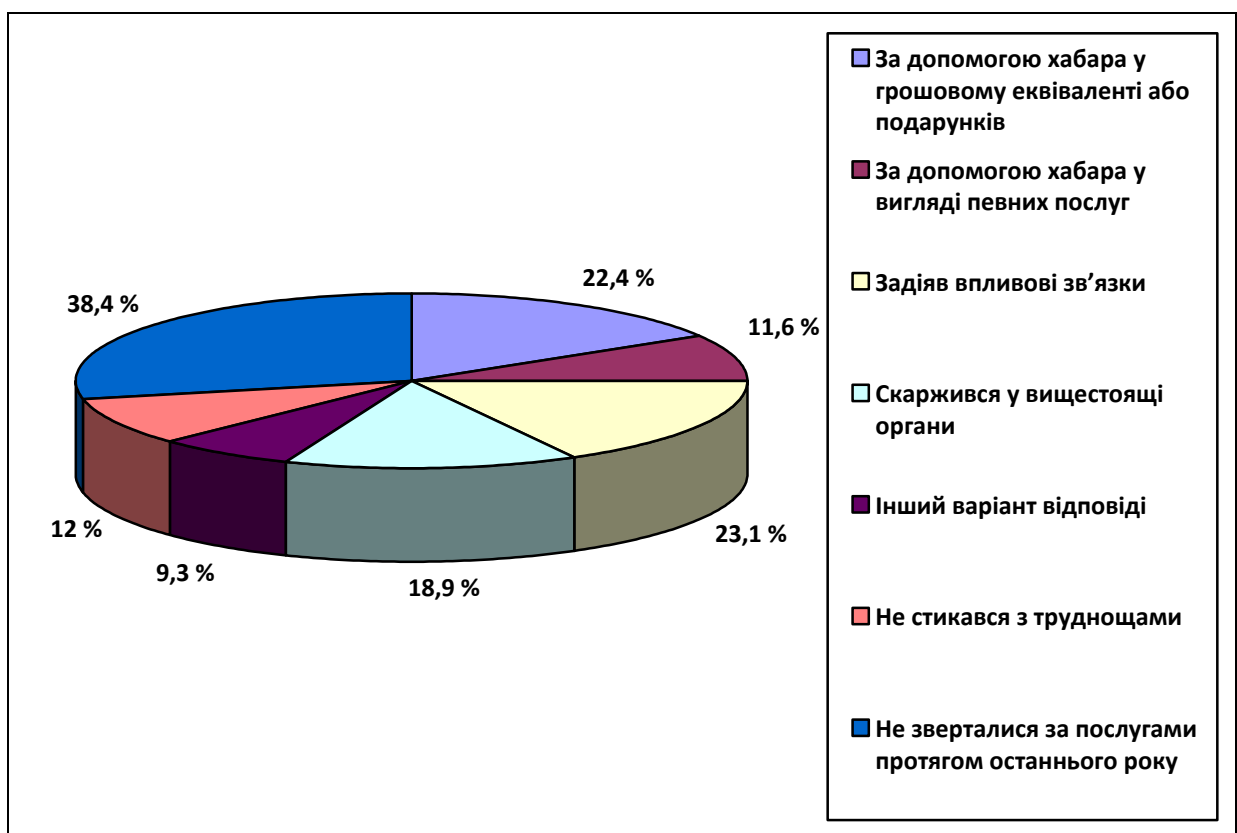


Рис. 20. Розподіл відповідей на запитання «Якщо при отриманні публічних послуг Ви стикалися з труднощами, то яким чином вони вирішувалися?»

## Аналіз

### громадської думки Дніпропетровської, Запорізької, Київської, Львівської, Одеської та Харківської областей щодо якості надання публічних послуг населенню

Вивчення думки громадян щодо вказаної проблематики проводилося методом анкетного опитування з використанням методу не випадкового відбору респондентів ( *мешканців Дніпропетровської, Запорізької, Київської, Львівської, Одеської та Харківської областей*) – доступна вибірка населення від 18 років. Усього опитано 450 респондентів.

Щодо рівня поінформованості громадян стосовно надання населенню публічних послуг, то більше половини респондентів – 58,2% говорять, що вони є обізнаними про це лише в тому контексті, який стосується їх особисто. До цієї цифри додається ще майже чверть опитаних – 23,1%, які дуже мало знають про цю галузь і 5,1% тих, хто нічого не знає про систему надання публічних послуг. Так, сума громадян, які мають у своєму розпорядженні досить поверхневу інформацію (або взагалі її не мають) становить 86,4%.

Серед найбільш доступних для громадян органів на першому місці – органи місцевого самоврядування – райвиконкоми, про цей факт свідчать як загальні дані (37,6%), так і сумарна кількість відповідей за індикаторами шкали «доступний» і «скоріше доступний» (72,5%). На другому місці із загальним показником у 27,7% та сумарним у 64,1% – міська рада; на третьому – обласна рада – 20,9% (загальний показник) і 41,1% (сумарний показник); на останньому, четвертому, місці – облдержадміністрація – 13,8% (загальний показник) і 22,2% (сумарний показник). Таким чином, спостерігається така тенденція: чим нижче ієрархічний рівень органу влади (у нашому випадку – райвиконком), тим він є більш доступним для громадян. Відповідно, чим вище ієрархічний статус органу влади (у нашому випадку –

облдержадміністрація), тим нижче його рівень доступності для пересічних громадян.

Щодо поінформованості про способи надання публічних послуг органами влади громадяни відповіли таким чином: особистий прийом громадян – 82,4%, письмове звернення (рекомендаційним листом) – 50,4%; «Єдине вікно» надання послуги – 40%; дистанційний спосіб (наприклад, подання документів уповноваженою особою) – 28,7%. Так, на думку опитаних, виглядає четвірка головних способів надання публічних послуг. Найменша кількість опитаних обирала такі варіанти відповідей, як електронна пошта – 27,3%, он-лайн через офіційний веб-сайт органу влади – 26%; виїзний прийом громадян – 13,8%.

Найбільш поінформованими про можливі форми консультування органами влади громадяни виявилися стосовно безпосереднього спілкування на прийомі – 88,2%, телефонної довідкової служби – 50,4%, електронної пошти для запитів громадян – 43,8%, наявності громадської приймальні – 41,6%. Так, на думку опитаних, виглядає четвірка головних форм консультування. Найменша кількість опитаних обирала такий маркер, як постійно діючий консультативний кабінет – 17,3% і інформаційні термінали у приміщенні органу влади – 25,8%. Зазначимо, що новітні інформаційні канали – електронна пошта і он-лайн консультування на веб-сайті органу влади – обиралися респондентами не так часто і лише віковими групами 18–25 років, 26–35 років і 36–45 років. Такий канал надання інформації, як ЗМІ, вже не відіграє суттєвої ролі у процесі поінформування населення – на цей маркер вказала лише третина опитаних.

З попереднім запитанням логічно пов'язана інформація щодо оцінки діяльності органів влади у питанні інформування населення про надання публічних послуг: 55,3% зазначили, що органи влади надають населенню часткову інформацію стосовно надання публічних послуг і тільки трохи більше ніж десята частина опитаних (13,6%) вважають, що органи влади всебічно інформують населення.

Вивчення джерел отримання інформації про порядок надання публічних послуг дозволяє зауважити, що пріоритетним у цьому напрямі є нормативно-правова база – 44,7% (але це, насамперед, може бути пов'язано з високим рівнем освіти опитаних, адже критерій «освіта» у демографічному блоку не брався до уваги і навряд чи респонденти із середнім і навіть середньо-спеціальним рівнем освіти добре розуміються у чинному законодавстві). На другому місці – знову особистісні контакти у вигляді бесіди – 34,2%, на третьому (31,3%) – наочна інформація на відповідних стендах у потрібних органах. Також, як виявилось, ресурси мережі Інтернет – веб-сайти та інтернет-форуми – не досить добре використовуються – так вважають відповідно 22,9% і 20,4% опитаних. Місце роздаткових інформаційних матеріалів у відповідях на це запитання є ще нижчим – 12%. Засоби масової інформації зазначили 19,1% опитаних, а такий інформаційний канал, як спілкування з друзями, знайомими є не досить затребуваним – 18,7%, але це видається позитивним моментом, оскільки не завжди знайомі мають достовірну інформацію (вона, скоріш, базується на емоційних висловлюваннях і коментарях).

Щодо критеріїв якості надання публічної послуги, то в опитувальному документі вказані всі можливі варіанти, а відповіді респондентів дали можливість розставити їх за ступенем пріоритетності. Так, на перше місце опитані виводять критерій результативності послуги – 44%, на другому місці – критерій строковості, оперативності та своєчасності послуги – 32,9%, на третьому – критерій простоти – 30,9% – саме так виглядає перша трійка показників, які мають пріоритет у пересічних громадян-споживачів послуг. Далі рейтинг продовжують критерії доступності – 24%; зручності (всі або більшість послуг можна отримати в одному місці) – 23,1%; мінімальної (справедливої) вартості послуги – 20,7%; відкритості – 16%; рівності – 9,6%. Дивним видається факт, що останнє місце посідає критерій рівності, – респонденти залишають за державними службовцями право нерівномірно ставитися до різних категорій населення.



Другий блок запитань сформульований з метою виявлення думки про надання публічних послуг саме тих респондентів, які протягом року зверталися до різних структур. Так, найчастіше опитані намагалися вирішити житлово-комунальні питання – 23,1%; соціальні питання – 19,8%; питання земельних відносин – 17,3%, не змогли відповісти 19,3% респондентів.

Про відповідальність представників виконавчих органів влади йшлося виключно з точки зору її дисциплінарного та адміністративного посилення. Отже, 55,3% опитаних зауважують, що представники органів влади за порушення порядку надання публічних послуг мають нести дисциплінарну відповідальність; на 4,9% менше респондентів – 50,4% – виступають за посилення адміністративної відповідальності. Найменша кількість громадян – 27,7% – вважають за необхідне посилювати заходи кримінальної відповідальності. Аналіз даних з урахуванням сумарного критерію також підтверджує загальний розподіл – дисциплінарна відповідальність, адміністративна відповідальність, цивільна відповідальність, кримінальна відповідальність – саме у такий послідовності (за ступенем спадання) розташовані заходи з підвищення відповідальності представників виконавчих органів влади.

**Проект Постанови Кабінету Міністрів України**  
**«Про затвердження типового адміністративного регламенту щодо**  
**надання публічних послуг»**

**І. Загальні положення**

1.1. Адміністративний регламент встановлює порядок організації діяльності органів публічної адміністрації, пов'язаної з виконанням покладених завдань та визначених повноважень із надання публічних інформаційно-консультаційних послуг, розроблений з метою підвищення якості надання і доступності адміністративної послуги, створення сприятливих умов для одержувачів адміністративної послуги, визначає терміни і послідовність дій (адміністративних процедур) під час здійснення повноважень із надання публічних послуг (далі – публічна послуга).

1.2. Публічна послуга надається відповідно до Конституції України, Законів України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 394/96-ВР, «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності» від 23.03.1996 № 98/96-ВР, «Про ліцензування деяких видів господарської діяльності» від 01.06.2000 № 1775-III та інших законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших нормативно-правових актів, а також цього регламенту.

Основною метою діяльності органів публічної адміністрації у сфері надання публічних послуг є створення умов для реалізації громадянами гарантованих конституцією прав і свобод, сприяння виконанню обов'язків людини і громадянина.

1.3. Процедура з надання публічних послуг органами публічної адміністрації базується на загальноправових та спеціальних (галузевих) принципах. До перших віднесено: законність; оперативність та своєчасність; загальнодоступність правової та іншої необхідної інформації;

неупередженість та справедливість; принцип юридичної відповідальності адміністративних органів та їх посадових осіб тощо. До спеціальних (галузевих) принципів належать: юридична визначеність, що полягає у необхідності визначати безпосередньо у законодавчому акті деякі види діяльності як публічні послуги, а деякі процедури – як особливості надання публічних послуг; зведення до раціонального мінімуму кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для надання публічних послуг; впровадження нових організаційних форм надання публічних послуг (універсамів послуг, єдиних офісів тощо), більш зручних для фізичних та юридичних осіб; постійний моніторинг якості надання публічних послуг, законність, плановість, доступ до інформації, безперервність, прозорість діяльності, гласність, науковість, комплексність, системність, спільність інтересів, координація дій, оптимальне використання можливостей взаємодіючих суб'єктів, конфіденційність, державний захист осіб, які надають допомогу у здійсненні заходів щодо запобігання та протидії корупції, державне стимулювання, паритетність, активність.

1.4. Адміністративний регламент встановлює порядок організації діяльності органів публічної адміністрації, її структурних підрозділів та посадових осіб, пов'язаної з виконанням покладених завдань та визначених повноважень із надання адміністративних інформаційно-консультаційних послуг, розроблений з метою підвищення якості надання і доступності публічної послуги, створення сприятливих умов для одержувачів публічної послуги, визначає терміни і послідовність дій (адміністративних процедур) під час здійснення повноважень із наданням публічних послуг.

1.5. Кінцевим результатом надання публічної послуги є надіслання заявникові запитаної інформації та видача необхідного документа.

1.6. Одержувачами публічної послуги є фізичні особи, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи, а також громадяни, іноземні громадяни та особи без громадянства, юридичні особи, відокремлені підрозділи юридичної особи, представництва нерезидентів, що

не мають статусу юридичної особи, органи місцевого самоврядування (далі – заявники).

1.7. Кінцевим результатом надання державної публічної послуги є надіслання заявникові запитаної інформації та видача необхідного документа.

## **II. Вимоги до порядку надання публічної послуги**

### **2.1. Порядок інформування про правила надання публічної послуги**

2.1.1. Під час надання публічної послуги органи публічної адміністрації вказують свої поштову адресу, телефон, графік роботи тощо.

2.1.2. Інформація оприлюднюється про структурні підрозділи та уповноважених осіб, що надають публічні послуги, з вказівкою графіків прийому, номерів кабінетів, контактних телефонів, а також на офіційному сайті органу публічної інформації.

2.1.3. Інформація з питань надання публічної послуги може бути надана заявникам: телефоном; у письмовому зверненні; під час особистого звернення до органу публічної адміністрації; на офіційному сайті органу публічної адміністрації.

### **2.2. Індивідуальне усне інформування заявника з питань надання публічної послуги телефоном**

2.2.1. Індивідуальне усне інформування заявника телефоном з питань надання публічної послуги здійснюється уповноваженими посадовими особами та фахівцями органу публічної адміністрації.

2.2.2. Посадова особа (фахівець), що здійснює індивідуальне усне інформування телефоном, повинна вжити всіх необхідних заходів для надання повної й оперативної відповіді на поставлені питання.

### **2.3. Індивідуальне письмове інформування заявника з питань надання публічної послуги**

2.3.1. У разі якщо для надання інформації стосовно публічної послуги потрібний тривалий час, посадова особа (фахівець), що здійснює

індивідуальне усне інформування, може запропонувати заявникові звернутися за необхідною інформацією письмово.

2.3.2. Індивідуальне письмове інформування про правила надання публічної послуги у процесі звернення заявника до органу публічної адміністрації здійснюється наданням відповідей поштовим відправленням.

2.3.3. Відповідь на звернення заявника надається в простій, чіткій і зрозумілій формі з вказівкою посади, прізвища, імені, по батькові, номера телефону виконавця.

2.3.4. У разі індивідуального письмового інформування про правила надання публічної послуги відповідь прямує заявникові протягом 30 робочих днів з дня надходження звернення.

2.4. Особисте звернення заявників в органі публічної адміністрації

2.4.1. Прийом заявників здійснюється посадовими особами (фахівцями) органу публічної адміністрації. Прийом заявників ведеться в порядку живої черги.

2.5. Терміни надання публічної послуги

2.5.1. Вимоги до строку надання публічної послуги, а також до строків здійснення дій, прийняття рішень у процесі надання публічної послуги затверджуються згідно із законодавством.

2.6. Перелік підстав для відмови у наданні публічної послуги

2.6.1. Підставою для відмови в наданні публічної послуги є: те, що запропонована інформація не входить до переліку відомостей для передачі заявникам у рамках надання публічних послуг.

2.7. Перелік документів, необхідних для отримання публічної послуги

2.7.1. Заявник повинен надати до органу публічної адміністрації перелік документів згідно з реєстром публічної послуги.

2.8. Плата за надання публічної послуги

2.8.1. За надання публічної послуги плата передбачена згідно з нормативно-правовими актами.

### III. Адміністративні процедури

3.1. Опис послідовності дій під час надання публічної послуги органом публічної адміністрації

3.1.1. Підставою для початку надання публічної послуги є надходження від заявника на адресу органу публічної адміністрації заяви та необхідного комплексу документів (далі – звернення).

3.1.2. Надання публічної послуги передбачає такі дії:

3.1.2.1 з боку одержувача публічної послуги:

- подання письмового звернення (заяви);
- подання необхідних для розгляду заяви документів;
- отримання послуги;
- можливість оскарження рішення адміністративного органу про відмову в наданні послуги в адміністративному або в судовому порядку.

3.1.2.2 з боку адміністративного органу, що надає послугу:

- реєстрація звернення (заяви);
- перевірка правильності поданих документів;
- розгляд документів;
- прийняття рішення про видачу документа або відмова у видачі;
- видача необхідного документа.

3.1.3. Надання послуги включає такі адміністративні процедури:

- реєстрація звернення у відповідному структурному підрозділі органу публічної адміністрації;
- перевірка правильності оформлення документів.

3.2. Реєстрація звернення у відповідному структурному підрозділі органу публічної адміністрації

3.2.1. Заява про надання публічної послуги в установленому порядку реєструється в органі публічної адміністрації. Кожній заяві привласнюється внутрішній вхідний номер.

3.3. Перевірка правильності оформлення документів

3.3.1. Посадова особа, відповідальна за надання публічної послуги,

визначає правильність оформлення звернення, наявність платіжного документа, що підтверджує оплату, а також чи входить запропонована інформація до переліку послуг, передбачених стандартами надання публічної послуги.

У разі якщо документи оформлені неправильно, в них відсутні необхідні для надання публічної послуги відомості, а також запропонована інформація не входить до переліку послуг, посадова особа, відповідальна за надання публічної послуги, готує мотивоване повідомлення про відмову в прийомі заяви та необхідних документів.

3.3.2. Повідомлення про відмову в прийомі документів має містити причини відмови і способи їх усунення.

3.3.3. Повідомлення про відмову в наданні публічної послуги підписується керівником органу публічної адміністрації або заступником керівника щодо розподілу обов'язків.

3.3.4. Повідомлення про відмову в наданні публічної послуги направляється заявникові поштою.

#### **IV. Порядок і форми контролю за наданням публічної послуги**

4.1. Поточний контроль за дотриманням послідовності дій, визначених адміністративними процедурами, та прийняттям рішень відповідальними особами органу публічної адміністрації здійснюється начальником органу публічної адміністрації та заступниками начальника відповідно до розподілу обов'язків.

#### **V. Порядок оскарження дій (бездіяльності) посадової особи під час надання публічної послуги**

5.1. Заявник (його представник) має право звернутися зі скаргою на дії (бездіяльність) і рішення, прийняті в ході надання публічної послуги, в органи публічної адміністрації України або в судові органи.

5.2. Подання і розгляд скарг на недотримання Регламенту здійснюється відповідно до закону України від 02.10.1996 № 393/96-ВР «Про звернення громадян» (зі змінами та доповненнями), «Про адміністративні послуги» тощо.

**Пояснювальна записка щодо запропонованих змін  
до Закону України «Про адміністративні послуги»  
щодо покращення понятійного апарату надання публічних послуг**

**1. Обґрунтування необхідності прийняття змін до Закону України  
«Про адміністративні послуги»**

Незважаючи на широке використання терміна «публічні послуги» в наукових та публіцистичних працях, його визначення викликає різні тлумачення у практиці, особливо на рівні виконавців – надавачів публічних послуг – та їх споживачів – пересічних громадян. Найчастіше державу для простого громадянина уособлюють саме надавачі публічних послуг – чиновники та посадові особи, що видають ліцензії, довідки, сертифікати. Фактично лише в моменти стояння в чергах та відчуття своєї неспроможності громадянин замислюється над вічним питанням потреби в державі як апараті примусу, а не в апараті служіння народу.

Громадяни у відносинах із владою повинні бути не прохачами, а споживачами послуг. При цьому держава в особі публічних суб'єктів орієнтується на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування.

В Україні у разі використанні категорії «послуги» головний акцент робиться на юридичних аспектах, і зокрема на адміністративній процедурі їх надання. Пояснити це можна тим, що головними ідеологами запровадження теорії послуг в Україні є, насамперед, представники науки адміністративного права (В. Б. Авер'янов, І. П. Голосніченко, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук та інші). Через те, що головними опонентами цієї теорії є також представники юридичної науки, які ставлять під сумнів



саму можливість вживання категорії «послуги» стосовно діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, у юриспруденції точаться особливо жваві дискусії із цього питання.

## **2. Цілі і завдання змін до нормативно-правових актів**

Завданням проекту є узгодження теоретико-правових категорій інституту надання адміністративних, в тому числі публічних, послуг.

## **3. Загальна характеристика та основні положення змін до нормативно-правових актів**

З метою підвищення якості надання публічних послуг, а також визначення основних термінів інституту публічних послуг та реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (далі – Концепція), затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р, де зазначено, що сферу публічних послуг становлять послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, та листа Міністерства юстиції України від 18.12.2009 № 967-0-2-09-22 «Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» потрібно запровадити визначення категорій «публічні послуги» та «суб'єкт надання публічної послуги».

## **4. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання**

Потрібно внести зміни до Закону України «Про адміністративні послуги» та прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Концепції розвитку системи надання публічних послуг органами публічної адміністрації».

Реалізація положень поданого законопроекту внесення змін до інших законів не потребує.

#### **5. Фінансово-економічне обґрунтування**

Реалізація положень законопроекту не впливатиме на видаткову та прибуткову частини державного або місцевих бюджетів.

#### **6. Запобігання корупції**

У проекті Закону відсутні правила і процедури, які можуть містити ризики вчинення корупційних правопорушень.

#### **7. Обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування законопроекту після його прийняття**

Реалізація норм законопроекту призведе до належного рівня законодавчої техніки, закріпить на рівні закону права та обов'язки учасників адміністративних відносин у сфері надання публічних послуг, що сприятиме підвищенню ефективності роботи системи суб'єктів публічної адміністрації із забезпечення права громадян на звернення.

## ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ

### до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги»

Чинна редакція	Пропонова ні зміни	Нова редакція
<b>Закон України від 06.09.2012 «Про адміністративні послуги»</b>		
<p><b>Стаття 1. Визначення термінів</b></p> <p>У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:</p> <p>1) адміністративна послуга - 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;</p> <p>2) суб'єкт звернення - фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг;</p> <p>3) суб'єкт надання адміністративної послуги - орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.</p>	<p><b>Статтю 1:</b></p> <p><b>доповнити пунктами 4, 5 такого змісту:</b></p>	<p><b>Абзац 1 статті 1 «Визначення термінів» викласти в такій редакції:</b></p> <p>У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:</p> <p>1) адміністративна послуга - 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;</p> <p>2) суб'єкт звернення - фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг;</p> <p>3) суб'єкт надання адміністративної послуги - орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх</p>

		<p>посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.</p> <p>4) публічні послуги – врегульована публічно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення, проведення реєстрації тощо), спрямована на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.</p> <p>5) суб'єкт надання публічної послуги - органи публічної адміністрації, його посадові особи, уповноважені відповідно до нормативно-правових актів надавати адміністративні, соціальні, електронні послуги тощо.</p>
--	--	---

## ЗАКОН УКРАЇНИ

### **«Про внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» щодо вдосконалення понятійного апарату надання публічних послуг**

Верховна Рада України **п о с т а н о в л я є**:

I. У Законі України «Про адміністративні послуги» (Відомості Верховної Ради України, 2013, № 32, ст. 409):

1. Статтю 1:

доповнити пунктами 4, 5 такого змісту:

*«4) Публічні послуги – це врегульована публічно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення, проведення реєстрації тощо), спрямована на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.*

*5) Суб'єкт надання публічної послуги - органи публічної адміністрації, його посадові особи, уповноважені відповідно до нормативно-правових актів надавати адміністративні, соціальні, електронні послуги тощо».*

II. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

**Голова Верховної Ради України**

**Проект Розпорядження Кабінету Міністрів України  
«Про схвалення Концепції публічних послуг в Україні»**

**Розділ I «Загальні положення»**

Дія цієї Концепції поширюється на суспільні відносини, пов'язані з наданням публічних послуг в Україні.

У цій Концепції терміни, що вживаються, мають такі значення:

публічна послуга – врегульована публічно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення публічного інтересу із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення, проведення реєстрації тощо), спрямована на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків шляхом фінансування за рахунок публічних коштів;

система публічних послуг – це сукупність елементів та зв'язок між ними, який врегульовується публічно-правовими нормами в діяльності органів публічної адміністрації щодо задоволення публічного інтересу із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення, проведення реєстрації тощо), спрямованій на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків шляхом фінансування за рахунок публічних коштів;

процедура з надання публічних послуг – регламентований адміністративно-правовими нормами порядок діяльності органів публічної адміністрації із розгляду заяви фізичної або юридичної особи щодо виконання рішення уповноваженого органу, спрямованої на забезпечення її

прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків;

єдиний державний портал публічних послуг – загальнодержавна автоматизована інформаційна система, що дає змогу суб'єктам звернення отримувати публічні послуги дистанційно (в електронному вигляді);

електронна публічна послуга – публічно-владна діяльність суб'єкта публічної адміністрації, який уповноважений надавати публічні послуги, що здійснюється за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій з використанням електронного цифрового підпису без безпосередньої взаємодії із суб'єктом звернення (фізичною чи юридичною особою), спрямована на набуття, зміну чи припинення прав, обов'язків та/або задоволення законних інтересів фізичних або юридичних осіб відповідно до закону, що призводить до певного результату, який проявляється у формі видання адміністративного акта (дозвіл, ліцензія, свідоцтво, реєстрація тощо);

контроль надання публічних послуг – це вид гарантії забезпечення законності публічних послуг в Україні, що регламентується законодавством, яка реалізується в діяльності суб'єктів адміністративного права, в тому числі громадян чи їх об'єднань, щодо контролю за виконанням суб'єктами публічної адміністрації положень нормативно-правових актів, повноважень та дотриманням прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення (фізичної чи юридичної особи);

оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг – це вид гарантії забезпечення законності публічних послуг в Україні, яка реалізується через нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, що забезпечують законний і об'єктивний розгляд справ у адміністративному та/або судовому порядку щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб із приводу розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу

адміністративного акта (рішення, постанова або ухвала на отримання дозволу, ліцензії, реєстрації, посвідчення, сертифікат тощо);

відповідальність публічних службовців за надання публічних послуг – це вид гарантії забезпечення законності публічних послуг в Україні, що регламентується законодавством, яка реалізується в діяльності відповідних суб'єктів публічної адміністрації або суду щодо притягнення до відповідальності за ненадання публічних послуг або невиконання відповідних обов'язків службовцями/ посадовими особами суб'єктів публічної адміністрації;

суб'єкт звернення – фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням публічних послуг;

суб'єкт надання публічної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до нормативно-правових актів надавати публічні послуги;

центр надання публічних послуг – постійно діючий робочий підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в якому надаються публічні послуги через адміністратора шляхом взаємодії з різними суб'єктами публічної адміністрації з надання публічних послуг;

якість надання публічних послуг – ступінь відповідності критеріям, які мають бути затверджені на рівні законодавчого органу у вигляді стандартів надання публічних послуг, за порушення яких повинна наставати юридична відповідальність працівників органів публічної адміністрації;

доступність публічних послуг – забезпечення рівних умов для всіх суб'єктів звернень (фізичної чи юридичної особи) щодо отримання публічної послуги у передбачений спосіб;

стандарти надання публічних послуг органами публічної адміністрації – загальні правила щодо процедурного порядку прийняття, реєстрації, розгляду заяв про надання публічних послуг, винесення рішень під час публічного адміністрування, граничних термінів проваджень, а також



порядку справляння плати за послуги та підстав відповідальності владних суб'єктів тощо.

## **Розділ II «Шляхи і способи розв'язання проблем, строки реалізації Концепції з надання публічних послуг в Україні»**

### **Проблеми, на розв'язання яких спрямована Концепція публічних послуг в Україні**

У демократично розвинених країнах визначальним фактором розвитку громадянського суспільства є дієвий, налагоджений інститут публічних послуг. Саме тому обраний Україною шлях до Європейського Союзу вимагає кардинальних перетворень і реформування наявної системи надання публічних послуг.

Після видання Указу Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» побудова сервісної, демократичної держави є основним завданням, яке полягає в задоволенні потреб фізичних та юридичних осіб, сприянні й забезпеченні реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів. Одним з «інструментів» держави в цій діяльності є публічні послуги, які займають одне із основних місць в діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Основою доктрини публічних послуг є концепція служіння держави громадянину та людині. Нині публічне адміністрування даної сфери суспільних відносин породжує необхідність створення ефективної системи надання публічних послуг, яка буде гарантувати забезпечення законності задоволення потреб суб'єктів звернень (фізичної або юридичної особи) в зазначених послугах із дотриманням принципів та стандартів якості надання публічних послуг.

Утім, незважаючи на певні позитивні зрушення у сфері надання окремих видів публічних послуг останніми роками, треба зазначити, що

сучасний механізм надання публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації містить суттєві недоліки, що зумовлює потребу його вдосконалення, тобто вироблення нових підходів, їх апробації як у правотворчій, так і в правозастосовчій діяльності відповідних суб'єктів.

Наявна система надання публічних послуг в Україні характеризується невизначеністю як на законодавчому, так і на підзаконному рівні, непрозорістю, неврегульованістю, закритістю для споживачів (фізичних чи юридичних осіб) і, отже, потребує негайного реформування. Тому необхідно прийняти Концепцію надання публічних послуг в Україні.

Для забезпечення публічних послуг необхідно розв'язати такі проблеми:

- відсутність законодавчого закріплення поняття публічних послуг, системи публічних послуг, видів публічних послуг, механізму надання публічних послуг;
- відсутність реєстру публічних послуг на законодавчому рівні, в якому би вказувалися всі види публічних послуг;
- відсутність визначення на законодавчому рівні поняття та видів адміністративного збору щодо публічних послуг;
- проблема децентралізації надання публічних послуг;
- невизначеність механізму регулювання процедури надання публічних послуг;
- проблема правового регулювання суспільних відносин у сфері надання публічних послуг у відповідній електронній формі;
- неврегульованість питання платності/безоплатності публічних послуг;
- проблема законодавчого визначення повноважень суб'єктів надання публічних послуг, що проявляється в дублюванні функцій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- неврегульованість у нормативно-правових актах видів гарантій забезпечення законності публічних послуг в Україні;

- недостатнє законодавче закріплення поняття та видів контролю у сфері надання публічних послуг;
- відсутність вирішення питання на законодавчому рівні щодо порядку формування, розподілу та використання бюджетних коштів різними суб'єктами публічної адміністрації щодо надання публічних послуг;
- проблема вироблення на законодавчому рівні питання критеріїв та стандартів якості надання публічних послуг;
- проблема створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення суб'єктами публічної адміністрації діяльності з надання публічних послуг.

### **Мета і завдання Концепції публічних послуг в Україні**

Метою цієї Концепції є організація цілеспрямованої діяльності суб'єктів публічної адміністрації для формування ефективної системи, механізму надання публічних послуг в Україні.

Завданням цієї Концепції є визначення доктринальних напрямів подальшого розвитку системи надання публічних послуг.

### **Шляхи і способи розв'язання проблем, строки реалізації Концепції публічних послуг в Україні**

Для досягнення мети та вирішення завдання, передбачених цією Концепцією, необхідно забезпечити виконання комплексних заходів за такими напрямками:

- 1) прийняття таких законів, як: Адміністративно-процедурний кодекс України, «Про публічні послуги»; «Про Перелік публічних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання»; «Про електронні довірчі послуги» «Про органи місцевого самоврядування в Україні»; «Про громадський контроль» тощо;

2) створення переліку публічних послуг, які надаються суб'єктами публічної адміністрації, шляхом вироблення чітких критеріїв їх групування (за суб'єктом, видом, платою тощо);

3) розширення функцій органів місцевого самоврядування з надання публічних послуг з метою децентралізації останніх;

4) запровадження надання публічних послуг за принципом «єдиного вікна», «єдиного офісу» відповідним суб'єктам звернення (споживачам) з метою надання можливості відвідування тільки одного органу, де б надавалася більшість публічних послуг, і, як наслідок, запровадження на практиці дієвого механізму забезпечення прав і свобод людини та громадянина;

5) розробка та впровадження критеріїв оцінки якості надання публічних послуг у діяльності суб'єктів публічної адміністрації;

6) розмежування повноважень суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг з метою підвищення якості надання публічних послуг; усунення дублювання функцій, відповідних колізій у правозастосовчій діяльності тощо;

7) з урахуванням сучасних підходів та моделей управління персоналом забезпечити суб'єктів публічної адміністрації висококваліфікованими фахівцями, покликаними реалізовувати державну політику у сфері надання публічних послуг з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб (споживачів);

8) створення центрів надання публічних послуг шляхом передання функцій суб'єктів публічної адміністрації з метою надання найпопулярніших публічних послуг (реєстрація нерухомого майна; оформлення та видача або обмін паспорта громадянина України для виїзду за кордон тощо) тільки в центрах надання публічних послуг;

9) припинення існування правозастосовної діяльності посередницьких суб'єктів щодо надання публічних послуг;

10) розгляд питання та прийняття рішення щодо можливості делегування окремих функцій суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг суб'єктам господарювання з приватною формою власності;

11) створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення суб'єктами публічної адміністрації надання публічних послуг;

12) створення ефективної системи гарантій забезпечення законності публічних послуг в Україні щодо надання публічних послуг (контроль надання публічних послуг; оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг; відповідальність публічних службовців за надання публічних послуг);

13) розробка конкретних заходів щодо запровадження електронного документообігу, електронного підпису, захисту каналів зв'язку з надання публічних послуг;

14) створення єдиної електронної бази даних («реєстру публічних послуг») щодо надання публічних послуг відповідними органами;

Для вирішення проблем, що перешкоджають розвитку публічних послуг в електронній формі, необхідно:

1) забезпечуючи єдину авторизацію і використання єдиного особистого кабінету користувача публічних послуг, інтегрувати офіційні сайти органів публічної адміністрації, супутні сервіси з інформаційними системами суб'єктів надання публічних послуг;

2) затвердити перелік публічних послуг в електронній формі, зробивши акцент на послугах, які найчастіше використовують споживачі (фізичні чи юридичні особи), за допомогою статистичних даних та соціологічного дослідження, що є необхідною умовою для успішної сервісної та демократичної держави;

3) на законодавчому рівні створити Єдиний державний портал публічних послуг як єдиний механізм надання публічних послуг в

електронній формі та ліквідувати інші Інтернет портали, де надаються послуги;

4) забезпечити доступність та відкритість публічних послуг в електронній формі, зокрема: надавати публічні послуги за допомогою мобільних засобів та сервісів; інформувати громадян про переваги та порядок надання публічних послуг в електронній формі в місцях масового перебування людей, здійснювати періодичну трансляцію по радіо і телебаченню коротких інформаційних програм щодо надання публічних послуг в електронній формі;

5) розробити та прийняти нормативно-правові акти, за допомогою яких удосконалиться механізм реалізації регулювання публічних послуг в електронній формі.

Строк реалізації Концепції: 2017–2020 рр.

### **Розділі III «Очікувані результати реалізації Концепції з надання публічних послуг в Україні»**

#### **Очікувані результати реалізації Концепції публічних послуг в Україні**

Реалізація Концепції дасть змогу досягнути в майбутньому таких результатів:

- 1) створити зручні умови для отримання суб'єктами звернень публічних послуг;
- 2) підвищить рівень правосвідомості споживачів послуг під час отримання публічних послуг;
- 3) забезпечити інформаційну відкритість та прозорість діяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг;
- 4) зменшити рівень корупційних ризиків у процесі надання публічних послуг;
- 5) підвищити якість надання публічних послуг;

6) зменшити фінансові та часові витрати суб'єктів звернень під час отримання публічних послуг;

7) підвищити рівень поінформованості споживачів (фізичних чи юридичних осіб) про публічні послуги;

8) забезпечити ефективність реалізації гарантій забезпечення законності публічних послуг у діяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг;

9) підвищити ефективність публічного адміністрування у результаті спрощення процедур, скорочення адміністративних витрат, застосування сучасних методів публічного адміністрування з надання публічних послуг тощо.

## **ПРИМІРНЕ ПОЛОЖЕННЯ**

### **про центр надання публічних послуг**

1. Центр надання публічних послуг (далі – центр) утворюється з метою забезпечення надання публічних послуг при: Київській та Севастопольській міських держадміністраціях; райдержадміністраціях; районних у м. Києві та м. Севастополі держадміністраціях; виконавчому органі міської ради міста обласного, республіканського Автономної Республіки Крим значення.

Також центри можуть утворюватися при виконавчому органі міської ради міста районного значення, селищної, сільської ради у разі прийняття відповідною радою такого рішення.

2. Рішення щодо створення, ліквідації або реорганізації центру як постійно діючого робочого органу або структурного підрозділу місцевої держадміністрації або виконавчого органу місцевої ради приймається головою відповідної держадміністрації, міською, селищною або сільською радою, а в м. Києві та м. Севастополі – Київською та Севастопольською міською радою відповідно.

3. Центр у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, рішеннями центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, положенням про центр.

4. Основними завданнями центру є:

1) організація надання публічних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень;

2) спрощення процедури отримання публічних послуг та поліпшення якості їх надання;

3) забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання публічних послуг, що надаються через адміністратора.



5. Центром забезпечується надання публічних послуг через адміністратора шляхом його взаємодії із суб'єктами надання публічних послуг.

Перелік публічних послуг, які надаються через центр, визначається органом (посадовою особою), що прийняв рішення про його утворення.

Перелік публічних послуг, які надаються через центр, суб'єктами надання яких є органи виконавчої влади, визначається органом (посадовою особою), що прийняв рішення про його утворення, та включає публічні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України.

У містах і селищах, які є адміністративними центрами Автономної Республіки Крим, областей чи районів, а також у м. Києві та м. Севастополі на основі узгоджених рішень центри можуть забезпечувати також надання публічних послуг обласними, районними і відповідними міськими держадміністраціями .

У разі прийняття такого узгодженого рішення між райдержадміністрацією та міською або селищною радою населених пунктів, які є адміністративними центрами районів, центр при райдержадміністрації не утворюється.

Центри, утворені райдержадміністраціями, на основі узгоджених рішень можуть забезпечувати також надання публічних послуг облдержадміністраціями та органами місцевого самоврядування.

6. У центрі за рішенням органу (посадової особи), що його утворив, також може здійснюватися прийняття звітів, декларацій та скарг, надання консультацій, прийняття та видача документів, не пов'язаних із наданням публічних послуг, укладення договорів і угод представниками суб'єктів господарювання, які займають монопольне становище на відповідному ринку послуг, які мають соціальне значення для населення (водо-, тепло-, газо-, електропостачання тощо).

7. У приміщенні, де розміщується центр, можуть надаватися супутні послуги (виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо).

Добір суб'єктів господарювання для надання супутніх послуг здійснюється органом (посадовою особою), що утворив центр, на конкурсній основі за критеріями забезпечення мінімізації матеріальних витрат та витрат часу суб'єкта звернення, а також з урахуванням вимог законодавства у сфері оренди державного та комунального майна.

Забороняється відносити до супутніх послуг надання консультацій та інформації, пов'язаних із наданням публічних послуг, продаж бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання публічних послуг, а також надання допомоги в їх заповненні, формуванні пакета документів.

8. Центр повинен бути облаштований у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційними стендами зі зразками відповідних документів та інформацією в обсязі, достатньому для отримання публічної послуги без сторонньої допомоги.

За рішенням органу (посадової особи), що утворив центр, можуть встановлюватися додаткові вимоги щодо обслуговування суб'єктів звернення, зокрема можливість надання суб'єктам звернення консультацій та інформації про хід розгляду їхніх заяв за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку).

Встановлені вимоги щодо якості обслуговування суб'єктів звернення в центрі не повинні погіршувати умов надання публічних послуг, визначених законом.

9. Суб'єкт звернення для отримання публічної послуги в центрі звертається до адміністратора – посадової особи місцевої держадміністрації, місцевої ради, яка організовує надання публічних послуг.

10. Адміністратор призначається на посаду та звільняється з посади головою місцевої держадміністрації, міським, селищним або сільським головою.

Кількість адміністраторів, які працюють у центрі, визначається органом (посадовою особою), що прийняв рішення про утворення центру.

11. Адміністратор має іменну печатку (штамп) із зазначенням його прізвища, імені, по батькові та найменування центру.

12. Основними завданнями адміністратора є:

1) надання суб'єктам звернень вичерпної інформації і консультацій щодо вимог та порядку надання публічних послуг;

2) прийняття від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання публічних послуг, здійснення їх реєстрації та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання публічних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання з дотриманням вимог Закону України «Про захист персональних даних»;

3) видача або забезпечення надсилання через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання публічних послуг (у тому числі рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта звернення), повідомлення про можливість отримання публічних послуг, оформлених суб'єктами надання публічних послуг;

4) організаційне забезпечення надання публічних послуг суб'єктами їх надання;

5) здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання публічних послуг строку розгляду справ та прийняття рішень;

6) надання публічних послуг у випадках, передбачених законом;

7) складення протоколів про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом;

8) розгляд справ про адміністративні правопорушення та накладення стягнень.

13. Адміністратор має право:

1) безоплатно одержувати від суб'єкта надання публічних послуг, державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління, документи та інформацію, пов'язані з наданням таких послуг, в установленому законом порядку;

2) погоджувати документи (рішення) в інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування, отримувати їх висновки з метою надання публічної послуги без залучення суб'єкта звернення;

3) інформувати керівника центру та суб'єктів надання публічних послуг про порушення строку розгляду заяв про надання публічної послуги, вимагати вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень;

4) посвідчувати власним підписом та печаткою (штампом) копії (фотокопії) документів і витягів із них, витягів з реєстрів та баз даних, які необхідні для надання публічної послуги;

5) порушувати клопотання перед керівником центру щодо вжиття заходів з метою забезпечення ефективної роботи центру.

14. У разі утворення центру як постійно діючого робочого органу з метою здійснення матеріально-технічного та організаційного забезпечення його діяльності у структурі Київської та Севастопольської міської, районної держадміністрації, виконавчого органу відповідної місцевої ради утворюється відповідний структурний підрозділ (виконавчий орган), на який покладається здійснення функцій із керівництва та відповідальність за організацію діяльності центру.

15. У разі утворення центру як постійно діючого робочого органу місцевої держадміністрації або виконавчого органу місцевої ради його очолює керівник структурного підрозділу (виконавчого органу), на якого покладається здійснення функцій з керівництва та відповідальність за організацію діяльності центру. Керівник призначається на посаду та звільняється з посади головою місцевої держадміністрації, міським, селищним, сільським головою.

У разі утворення центру як структурного підрозділу місцевої держадміністрації або виконавчого органу місцевої ради керівник центру призначається на посаду та звільняється з посади головою місцевої держадміністрації, міським, селищним або сільським головою.

16. Керівник центру відповідно до завдань, покладених на центр:

1) здійснює керівництво роботою центру, несе персональну відповідальність за організацію діяльності центру;

2) організовує діяльність центру у тому числі щодо взаємодії із суб'єктами надання публічних послуг, вживає заходів щодо підвищення ефективності роботи центру;

3) координує діяльність адміністраторів, контролює якість та своєчасність виконання ними обов'язків;

4) організовує інформаційне забезпечення роботи центру, роботу із засобами масової інформації, визначає зміст та час проведення інформаційних заходів;

5) сприяє створенню належних умов праці у центрі, вносить пропозиції органу (посадовій особі), що утворив центр, щодо матеріально-технічного забезпечення центру;

6) розглядає скарги на діяльність чи бездіяльність адміністраторів;

7) може здійснювати функції адміністратора;

8) виконує інші повноваження згідно з актами законодавства та положенням про центр.

17. Центр під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє із центральними та місцевими органами виконавчої влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами або організаціями.

18. З метою забезпечення зручних умов отримання послуг суб'єктами звернень у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці за рішенням органу (посадової особи), що утворив центр, можуть утворюватися територіальні підрозділи центру та віддалені місця для роботи

адміністраторів такого центру, де забезпечується надання публічних послуг відповідно до переліку, який визначається органом (посадовою особою), що прийняв рішення про його утворення.

19. Час прийому суб'єктів звернень є загальним (єдиним) для всіх публічних послуг, що надаються через центр.

У центрах, утворених при виконавчих органах міських рад міст, що є адміністративними центрами областей, Автономної Республіки Крим, а також при Київській та Севастопольській міських, районних у м. Києві та м. Севастополі держадміністраціях, час прийому суб'єктів звернень становить не менш як шість днів на тиждень та сім годин на день.

В інших центрах – не менш як п'ять днів на тиждень та сім годин на день.

У територіальних підрозділах центру та у віддалених робочих місцях адміністраторів центру час прийому суб'єктів звернень визначається органом (посадовою особою), що утворив центр.

При цьому прийом суб'єктів звернень у центрі здійснюється без перерви на обід та не менш як один день на тиждень до 20-ї години.

За рішенням органу (посадової особи), що утворив центр, час прийому суб'єктів звернень може бути збільшено.

20. Фінансування та матеріально-технічне забезпечення діяльності центру здійснюється за рахунок державного та місцевих бюджетів.

Центри звільняються від плати за підключення (у тому числі обслуговування та використання) до реєстрів, інших інформаційних баз, що використовуються для надання публічних послуг.

## Додаток 3

**Лист Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування Верховної ради України № 04-14/16-2717****ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ****Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування**

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-22-08, факс: 255-33-07

№ 04-14/16-2717"17" травня 2016 р.**ЛЕГЕЗІ Є.О.**вул. Телевізійна, 12, кв.37  
м. Дніпропетровськ  
49005**Шановний Євгене Олександровичу!**

У Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування опрацьовано підготовлені Вами пропозиції до Закону України «Про адміністративні послуги» та повідомляється, що їх надано народним депутатам України – членам Комітету для використання у законотворчій роботі.

Висловлюємо Вам щиру вдячність за активну громадянську позицію, небайдужість до процесів, які відбуваються в суспільстві та за прагнення до вдосконалення вітчизняного законодавства.

З повагою

**Голова Комітету****С.ВЛАСЕНКО**

## Додаток И

**Акт впровадження в правозастосовну діяльність роботи  
Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 28.08.2016**



ЗАТВЕРДЖУЮ

Голова Дніпропетровського  
окружного адміністративного суду  
В.М.Олійник

«28» 08 2016 р.

АКТ

«28» 08 2016 р.

м. Дніпропетровськ

№ \_\_\_\_\_

Про впровадження у практичну діяльність Дніпропетровського окружного адміністративного суду основних результатів дисертації Легези Євгена Олександровичем на тему «Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

уклала комісія у складі:

заступник керівника апарату  
Дніпропетровського окружного  
адміністративного суду – В. Г. Гречана;

начальник відділу судової практики,  
роботи зі зверненнями громадян з доступу  
до публічної інформації М.В. Потьомкіна;

про те, що основні результати дисертації Легези Євгена Олександровичем на тему «Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект» відповідають потребам практичної діяльності судових органів щодо забезпечення прав та свобод людини у прийнятті рішень органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування з питань використання публічних послуг.

Дисертаційна робота виконана з метою реалізації Указу Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» від 25.08.2015 № 501/2015 в межах реалізації низки урядових програм



реформування системи публічного адміністрування – Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р, Концепції розвитку електронного урядування в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 року № 2250-р, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р., Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»

Встановлено, що у дисертації на підставі комплексного аналізу наявних наукових та нормативних джерел визначено сутність концепції публічних послуг в Україні, окреслено проблеми його нормативного визначення та практичної реалізації, сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері і практики його застосування.

Впровадження основних результатів дисертації Є.О. Легези, зокрема таких наукових публікацій у фахових виданнях, як:

1. Легеза Є. О. Аналіз ефективності надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки (за даними соціологічного опитування населення) / Є. О. Легеза // Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ : зб. наук. праць. – 2011. – № 3. – С. 124-133.
2. Легеза Є. О. Поняття процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки / Є. О. Легеза // Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ : зб. наук. праць. – 2011. – № 3 (55). – С. 116–122
3. Легеза Є. О. Особливості удосконалення реєстру адміністративних послуг / Є. О. Легеза // Вісник Запорізького національного університету : зб. наук. праць. – 2012. – № 1 (2). – С. 152–156.
4. Легеза Є. О. Стадії процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки / Є. О. Легеза // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: збірник наукових праць. – 2012. – Спец. вип. № 2 (61) «Актуальні питання адміністративно-правової науки». – С. 43–51.
5. Легеза Є. О., Белінський Ю.Є. Діяльність органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг у сфері обігу зброї / Ю.Є. Белінський, Є. О. Легеза // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: збірник наукових праць. – 2012. – № 3 (62). – С. 328–334. (Особистий внесок дисертанта полягає в тому, що він розглянув стадії провадження з надання адміністративних послуг ОВС, а саме порядок отримання дозволу фізичними особами у сфері обігу зброї).
6. Легеза Є.О. Процедура надання адміністративних послуг ОВС під час проведення масових заходів комерційного характеру / Є. О. Легеза // науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: збірник наукових праць. – 2012. – № 4 (64) – С. 214–219.
7. Легеза Є.О. Особливості адміністративного регламенту щодо

надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації / Є. О. Легеза // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. - 2013. - № 3 (67). - С. 178-184.

8. Легеза Є.О. Напрямки правового удосконалення щодо відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень під час проведення футбольних матчів / Є.О. Легеза // Юридичний науковий електронний журнал. - 2014. - № 1. - С. 89-91 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://lsej.org.ua/1\\_2014/27.pdf](http://lsej.org.ua/1_2014/27.pdf)

9. Легеза Є.О. Особливості діяльності центрів надання адміністративних послуг в м. Дніпропетровськ / Є. О. Легеза // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: збірник наукових праць. - 2015. - № 1 (75) - С. 238-243

10. Легеза Є.О. Щодо визначення публічних послуг в Україні / Є.О. Легеза // Юридичний науковий електронний журнал. - 2015. - № 6. - С. 126-128. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://lsej.org.ua/6\\_2015/36.pdf](http://lsej.org.ua/6_2015/36.pdf)

11. Легеза Е.А. Соотношение электронных и публичных услуг в Украине / Е.А. Легеза // Наше право: науково-практичний журнал - 2016. - № 1. - С. 47-52

12. Легеза Є.О. Деякі аспекти оскарження результатів надання публічних послуг в судовому порядку / Є.О. Легеза // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». - 2016. - № 1. - Т. 3. - С. 34-37.

13. Легеза Є.О. Зміст публічних послуг в Україні / Є.О. Легеза // Юридичний науковий електронний журнал. - 2016. - № 2. - С. 68-70 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://www.lsej.org.ua/2\\_2016/19.pdf](http://www.lsej.org.ua/2_2016/19.pdf)

14. Легеза Є.О. Зарубіжний досвід надання публічних послуг та шляхи імплементації в вітчизняне законодавство України / Є.О. Легеза // Порівняльно-аналітичне право - 2016. - № 1. - С. 205-208 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://www.pap.in.ua/1\\_2016/61.pdf](http://www.pap.in.ua/1_2016/61.pdf)

15. Легеза Є.О. Деякі аспекти удосконалення правового регулювання провадження з надання публічних послуг / Є.О. Легеза // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право» - 2016. - № 37. - Т. 2. - С. 120-122

16. Легеза Є.О. Проведення з надання публічних послуг органами виконавчої влади / Є.О. Легеза // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»: збірник наукових праць. - 2016. - № 19 - С. 42-44.

17. Легеза Є.О. Характеристика принципів провадження з надання публічних послуг / Є.О. Легеза // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції - 2016. - № 2. - С. 90-92

18. Легеза Є.О. Характеристика деяких видів публічних послуг у сфері соціального захисту населення / Є.О. Легеза // Прикарпатський юридичний вісник: науково-практичне юридичне видання. Збірник наукових праць - 2016. - № 1 (10). - С. 147-151.



19. Лєгеца Є.О. Особливості реформування надання публічних послуг в Україні / Є.О. Лєгеца // Право і суспільство – 2016. – № 3. – Ч. 1 – С. 117-121.

20. Лєгеца Є.О. Оцінювання якості надання публічних послуг в Україні / Є.О. Лєгеца // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки – 2016. – № 1-2.

21. Лєгеца Є.О. Удосконалення надання публічних послуг (за результатами соціологічного опитування населення) / Є.О. Лєгеца // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 4.

*Статті у наукових періодичних виданнях інших держав:*

22. Лєгеца Е.А. Административный регламент как средство предоставления административных услуг в Украине / Е.А. Лєгеца // Вестник Института законодательства Республики Казахстан № 1 (33) научно-правовой журнал. – 2014. – № 1 – С. 130-135.

23. Лєгеца Е.А. Правовые основы обжалования решений, действий или бездействия органов публичной администрации по предоставлению публичных услуг / Е.А. Лєгеца // Legea si Viata: Международный научно-практический правовой журнал – 2016. – № 2/2(290) – С. 88-90.


24. Лєгеца Е.А. Состояние научной разработки предоставления публичных услуг в Украине / Е. А. Лєгеца // Юстиция Белоруси Юридический научно-практический журнал – 2016. – № 5 – С. 64-67.

25. Лєгеца Є.О. Особливості надання публічних послуг в зоні проведення антитерористичної операції / Є. О. Лєгеца // Jurnalul juridic national: teorie și practică : Национальный юридический журнал: теория и практика. – 2016. – №. 2/1 (18) 2016 – С. 54-56.

26. Лєгеца Є.О. Класифікація надання публічних послуг в Україні / Є. О. Лєгеца // Visegrad journal on human rights: Culture Ministry of Slovakia Republic. – 2016. – № 5 (1). – С. 67-70.

сприятиме оптимізації правового регулювання публічних послуг при забезпеченні прав і свобод людини в умовах їх надання. Відповідно, теоретичні і практичні результати зазначеної науково-дослідної роботи свідчать про актуальність та практичну значимість виконаного дослідження.

Члени комісії:



В. Г. Гречана

М.В. Потьомкіна

**Висновок впровадження в роботу управління з розвитку  
адміністративних послуг та дерегуляції бізнесу департаменту  
економічного розвитку Дніпропетровської обласної державної  
адміністрації від 04.10.2016**



**ДНІПРОПЕТРОВСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ  
ДЕПАРТАМЕНТ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ**

пр. Олександра Поля, 1, м. Дніпро, 49004, тел. 742-88-32, факс (056) 742-89-41,  
e-mail: econom@adm.dp.gov.ua, Код ЄДРПОУ 02741404

**ВИСНОВОК**

У результаті вивчення основних положень дисертаційного дослідження *Є.О. Лєгези «Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект»* на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право встановлено доцільність впровадження у правозастосовчу діяльність управління з розвитку адміністративних послуг та дерегуляції бізнесу департаменту економічного розвитку Дніпропетровської облдержадміністрації за наступними напрямками:

- при розробленні та внесенні змін до нормативно-правових актів у діяльності Дніпропетровської облдержадміністрації у сфері надання адміністративних послуг як виду публічних послуг та дерегуляції бізнесу;
- в діяльності Центрів надання адміністративних послуг Дніпропетровської області з метою покращення якості надання публічних послуг громадянам та суб'єктам господарювання;
- при створенні механізму контролю у сфері надання публічних послуг як однієї з гарантій забезпечення законності при захисті прав і свобод людини та громадянина;
- при розробленні та прийнятті нормативно-правових актів щодо вироблення механізму взаємодії та координації діяльності суб'єктів публічної адміністрації при наданні публічних послуг;
- при припиненні правозастосовчої діяльності посередницьких суб'єктів господарювання у сфері надання публічних послуг, що призведе до зниження плати за надання послуг та підвищить рівень довіри до органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- при розробці та прийнятті механізму надання публічних послуг виключно в електронному вигляді з урахуванням сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій, електронного підпису, ID-карток;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення суб'єктами публічної адміністрації власних повноважень при наданні публічних послуг тощо.

Виконуючий обов'язки  
директора департаменту



О.С.ПСАРЬОВ

**Висновок впровадження в діяльність  
управління адміністративних послуг та дозвільних процедур  
департаменту адміністративних послуг та дозвільних процедур  
Дніпропетровської міської ради від 06.10.2016 № 1-15/574**



**ДНІПРОПЕТРОВСЬКА МІСЬКА РАДА  
ДЕПАРТАМЕНТ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ТА ДОЗВІЛЬНИХ ПРОЦЕДУР  
УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ТА ДОЗВІЛЬНИХ ПРОЦЕДУР**

Пр. Дмитра Яворницького, 75, м. Дніпро, 49000, код ЄДРПОУ 40392181

06.10.2016

№

01-15/574

№

від

**ВИСНОВОК**

В результаті вивчення основних положень дисертаційного дослідження *Є.О. Легези «Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект»* на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право встановлено доцільність впровадження у правозастосовчу діяльність Центру надання адміністративних послуг Дніпропетровської міської ради за наступними напрямками:

- при розробленні та внесення змін до нормативно-правових актів в діяльності Центрів надання адміністративних послуг Дніпропетровської міської ради у сфері надання адміністративних послуг як виду публічних послуг та дерегуляції бізнесу;
- в діяльності Центрів надання адміністративних послуг з метою покращення якості надання публічних послуг громадянам та суб'єктам господарювання;
- при розробленні та прийняття нормативно-правових актів щодо вироблення механізму взаємодії та координації діяльності Центрів надання адміністративних послуг Дніпропетровської міської ради при надання публічних послуг;



– при припиненні правозастосовної діяльності посередницьких суб'єктів господарювання у сфері надання публічних послуг, що призведе до зниження плати за надання послуг та підвищить рівень довіри до Центрів надання адміністративних послуг Дніпропетровської міської ради;

– при розробці та прийнятті механізму надання публічних послуг виключно в електронному вигляді з урахуванням сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій, електронного підпису, ID-карток в діяльності Центрів надання адміністративних послуг Дніпропетровської міської ради;

– при створенні належних матеріальних, фінансових та організаційних умов при надання публічних послуг Центрами надання адміністративних послуг Дніпропетровської міської ради тощо.

Начальник  
управління адміністративних  
послуг та дозвільних процедур  
департаменту адміністративних  
послуг та дозвільних процедур  
Дніпропетровської міської ради

  
 О. О. Огієнко

## АКТ

**впровадження в діяльність Головного управління Державної міграційної служби України в Дніпропетровській області від 11.10.2016**

## АКТ

В результаті вивчення основних положень дисертаційного дослідження *Є.О. Легези «Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект»* на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право встановлено доцільність впровадження у правозастосовчу діяльність Головного управління Державної міграційної служби України в Дніпропетровській області за наступними напрямками:

- при розробленні та внесення змін до нормативно-правових актів в діяльності Головного управління Державної міграційної служби України в Дніпропетровській області у сфері надання адміністративних послуг як виду публічних послуг;
- в діяльності Головного управління Державної міграційної служби України в Дніпропетровській області з метою покращення якості надання публічних послуг громадянам та суб'єктам господарювання;
- при розробленні та прийнятті нормативно-правових актів щодо вироблення механізму взаємодії та координації діяльності Головного управління Державної міграційної служби України в Дніпропетровській області при надання публічних послуг;
- при припиненні правозастосовної діяльності посередницьких суб'єктів господарювання у сфері надання публічних послуг, що призведе до зниження плати за надання послуг та підвищить рівень довіри до Головного управління Державної міграційної служби України в Дніпропетровській області;
- при розробці та прийнятті механізму надання публічних послуг виключно в електронному вигляді з урахуванням сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій, електронного підпису, ID-карток в діяльності Головного управління Державної міграційної служби України в Дніпропетровській області;

— при створенні належних матеріальних, фінансових та організаційних умов при надання публічних послуг Головного управління Державної міграційної служби України в Дніпропетровській області тощо.

Перший заступник начальника  
Головного управління  
Державної міграційної служби  
в Дніпропетровській області



С.Б. Куляба



# **Акт впровадження в науково-дослідну діяльність Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 05.09.2016 № 13**

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Т.в.о. проректора  
Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ

«05» 09 2016 р.  
О.В. Ведмідський

**АКТ**

«05» 09 2016 р.

м. Дніпро

№ 13

Про впровадження у наукову діяльність  
Дніпропетровського державного університету  
внутрішніх справ основних результатів  
дисертаційного дослідження Легези Є.О.  
«Концепція публічних послуг: адміністративно-  
правовий аспект» на здобуття наукового  
ступеня доктора юридичних наук за  
спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і  
процес; фінансове право; інформаційне право

Уклала комісія у складі:

голови:

начальника відділу організації наукової  
роботи Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ,  
кандидата юридичних наук, доцента,  
підполковника поліції Титаренка О.О.

членів комісії:

старшого наукового співробітника відділу  
організації наукової роботи  
Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ,  
кандидата юридичних наук, с.н.с.,  
підполковника поліції Березняка В.С.

старшого наукового співробітника відділу  
організації наукової роботи  
Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ,  
кандидата юридичних наук, с.н.с.,  
майора поліції Книги М.М.

Комісія відповідно до Положення про організацію проведення НДР і ДКР  
у системі МВС України, затвердженого наказом МВС України "Про організацію  
наукової діяльності в системі МВС України" від 15.05.2007 року № 154 склала  
цей акт з приводу того, що комісією розглянуто результати дисертаційного

дослідження Легези Є.О. «Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект») у вигляді наукових статей та тез доповідей:

1. Легеза Є. О. Аналіз ефективності надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки (за даними соціологічного опитування населення) / Є. О. Легеза // Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ : зб. наук. праць. – 2011. – № 3. – С. 124-133.
2. Легеза Є. О. Поняття процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки / Є. О. Легеза // Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ : зб. наук. праць. – 2011. – № 3 (55). – С. 116-122
3. Легеза Є. О. Особливості удосконалення реєстру адміністративних послуг / Є. О. Легеза // Вісник Запорізького національного університету : зб. наук. праць. – 2012. – № 1 (2). – С. 152-156.
4. Легеза Є. О. Стадії процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки / Є. О. Легеза // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: збірник наукових праць. – 2012. – Спец. вип. № 2 (61) «Актуальні питання адміністративно-правової науки». – С. 43-51.
5. Легеза Є. О., Белінський Ю.Є. Діяльність органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг у сфері обігу зброї / Ю.Є. Белінський, Є. О. Легеза // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: збірник наукових праць. – 2012. – № 3 (62). – С. 328-334. (Особистий внесок дисертанта полягає в тому, що він розглянув стадії провадження з надання адміністративних послуг ОВС, а саме порядок отримання дозволу фізичними особами у сфері обігу зброї).
6. Легеза Є.О. Процедура надання адміністративних послуг ОВС під час проведення масових заходів комерційного характеру / Є. О. Легеза // науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: збірник наукових праць. – 2012. – № 4 (64) – С. 214-219.
7. Легеза Є.О. Особливості адміністративного регламенту щодо надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації / Є.О. Легеза // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. - 2013. - № 3 (67). - С. 178-184.
8. Легеза Є.О. Напрямки правового удосконалення щодо відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень під час проведення футбольних матчів / Є.О. Легеза // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 1. – С. 89-91 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://lsei.org.ua/1\\_2014/27.pdf](http://lsei.org.ua/1_2014/27.pdf)
9. Легеза Є.О. Особливості діяльності центрів надання адміністративних послуг в м. Дніпропетровськ / Є. О. Легеза // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: збірник наукових праць. – 2015. – № 1 (75) – С. 238-243
10. Легеза Є.О. Щодо визначення публічних послуг в Україні / Є.О. Легеза // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 6. – С. 126-128. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://lsej.org.ua/6\\_2015/36.pdf](http://lsej.org.ua/6_2015/36.pdf)

11. Легеза Е.А. Соотношение электронных и публичных услуг в Украине / Е.А. Легеза // Наше право: науково-практичний журнал – 2016. – № 1. – С. 47-52

12. Легеза Є.О. Деякі аспекти оскарження результатів надання публічних послуг в судовому порядку / Є.О. Легеза // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2016. – № 1. – Т. 3. – С. 34–37.

13. Легеза Є.О. Зміст публічних послуг в Україні / Є.О. Легеза // Юридичний науковий електронний журнал. – 2016. – № 2. – С. 68-70 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.lsej.org.ua/2\\_2016/19.pdf](http://www.lsej.org.ua/2_2016/19.pdf)

14. Легеза Є.О. Зарубіжний досвід надання публічних послуг та шляхи імплементації в вітчизняне законодавство України / Є.О. Легеза // Порівняльно-аналітичне право – 2016. – № 1. – С. 205-208 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.par.in.ua/1\\_2016/61.pdf](http://www.par.in.ua/1_2016/61.pdf)

15. Легеза Є.О. Деякі аспекти удосконалення правового регулювання провадження з надання публічних послуг / Є.О. Легеза // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право» – 2016. – № 37. – Т. 2. – С. 120-122

16. Легеза Є.О. Проведення з надання публічних послуг органами виконавчої влади / Є.О. Легеза // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»: збірник наукових праць. – 2016. – № 19 – С. 42-44.

17. Легеза Є.О. Характеристика принципів провадження з надання публічних послуг / Є.О. Легеза // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції – 2016. – № 2. – С. 90-92

18. Легеза Є.О. Характеристика деяких видів публічних послуг у сфері соціального захисту населення / Є.О. Легеза // Прикарпатський юридичний вісник: науково-практичне юридичне видання. Збірник наукових праць – 2016. – № 1 (10). – С. 147-151.

19. Легеза Є.О. Особливості реформування надання публічних послуг в Україні / Є.О. Легеза // Право і суспільство – 2016. – № 3. – Ч. 1 – С. 117-121.

20. Легеза Є.О. Оцінювання якості надання публічних послуг в Україні / Є.О. Легеза // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки – 2016. – № 1-2.

21. Легеза Є.О. Удосконалення надання публічних послуг (за результатами соціологічного опитування населення) / Є.О. Легеза // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 4.

#### *Статті у наукових періодичних виданнях інших держав:*

22. Легеза Е.А. Административный регламент как средство предоставления административных услуг в Украине / Е.А. Легеза // Вестник Института законодательства Республики Казахстан № 1 (33) научно-правовой журнал. – 2014. – № 1 – С. 130-135.



23. Лєгєзє Е.А. Правовые основы обжалования решений, действий или бездействия органов публичной администрации по предоставлению публичных услуг / Е.А. Лєгєзє // *Legea si Viata: Международный научно-практический правовой журнал* – 2016. – № 2/2(290) – С. 88-90.

24. Лєгєзє Е.А. Состояние научной разработки предоставления публичных услуг в Украине / Е. А. Лєгєзє // *Юстиция Белоруси Юридический научно-практический журнал* – 2016. – № 5 – С. 64-67.

25. Лєгєзє Є.О. Особливості надання публічних послуг в зоні проведення антитерористичної операції / Є. О. Лєгєзє // *Jurnalul juridic national: teorie și practică : Национальный юридический журнал: теория и практика*. – 2016. – №. 2/1 (18) 2016 – С. 54-56.

26. Лєгєзє Є.О. Класифікація надання публічних послуг в Україні / Є. О. Лєгєзє // *Visegrad journal on human rights: Culture Ministry of Slovakia Republic*. – 2016. – № 5 (1). – С. 67-70.

#### *Матеріали науково-практичних конференцій:*

27. Лєгєзє Є. О. Особливості надання адміністративних послуг ОВС у сфері охорони громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру / Є. О. Лєгєзє // *Юридична наука : науковий журнал*. – 2012. – № 4. – С. 96–101.

28. Лєгєзє Є.О., Богун Є.Г. Адміністративні послуги ОВС як чинник профілактики правопорушень/ Є.О. Лєгєзє Є.Г. Богун // *Актуальні питання забезпечення громадської безпеки та правопорядку: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 18 жовт. 2013 р.)*. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – С. 74-76. (Особистий внесок дисертанта полягає в тому, що він розглянув теоретико-правові засади інституту адміністративних послуг).

29. Лєгєзє Є.О. Особливості адміністративного регламенту щодо надання послуг юридичним особам та фізичним особам-підприємцям відділом державної реєстрації виконавчого комітету міської ради / Є.О. Лєгєзє // *Правоохоронна діяльність: конституційні та адміністративно-правові аспекти : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (25 жовтня 2013 р.)*. – Львів: ЛьвДУВС, 2013. – С. 166-170.

30. Лєгєзє Е.А. Предоставления административных услуг в Украине через административный регламент / Е.А. Лєгєзє // *Сучасний стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу: матеріали Міжнар. наук.— практ. конф., м. Одеса, 10 – 11 жовтня 2014 р.* – Одеса: ОДУВС, 2014.. – С. 127-128

31. Лєгєзє Є.О. Основні принципи надання адміністративних послуг правоохоронними органами України / Є. О. Лєгєзє // *Актуальні проблеми охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 14 листоп. 2014 р.)*. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – с. 88-90

32. Лєгєзє Є.О. Особливості діяльності центрів надання адміністративних послуг в місті Харків / Є. О. Лєгєзє // *Права людини: онтологічний та гносеологічний виміри : Матеріали круглого столу (м.*

Дніпропетровськ, 2 груд. 2014 р.) ; укладач: канд. юрид. наук, доц. О.В. Талдикін, І.А. Сердюк – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. – с. 25-28

33. Лєге́за Є.О. Характеристика надання адміністративних послуг в США та європейських країнах / Є. О. Лєге́за // Сполучені Штати Америки у сучасному світі: політика, економіка, право, суспільство. Ч. 2: зб. матеріалів II міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 15.05.2015) / упоряд. Калитчак Р. Г., Зазуляк З. М. – Львів : Центр американських студій ФМВ ЛНУ ім. І. Франка, 2015. – С. 455-458.

34. Лєге́за Є.О. Деякі аспекти реалізації принципів з надання публічних послуг правоохоронними органами України / Є. О. Лєге́за // Актуальні проблеми охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки в сучасних умовах : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 20 листоп. 2015 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. – С. 73-74.

35. Лєге́за Є.О. Правова основа надання публічних послуг в Україні / Є. О. Лєге́за // *Právna veda a prax: výzvy moderných európskych integračných procesov : Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie.* (27. – 28. novembra 2015) – Bratislava Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva, 2015 –, С. 141-143.

36. Лєге́за Є.О. Окремі питання реалізації адміністративного регламенту в діяльності органів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг/ Є. О. Лєге́за // *O nouă perspectivă a proceselor de integrare Europeană a Moldovei și Ucrainei: aspectul juridic, conferința internațională științifico-practică* (2016 ; Chișinău). *O nouă perspectivă a proceselor de integrare Europeană a Moldovei și Ucrainei: aspectul juridic : Materialele conferinței internaționale științifico-practice, 25-26 martie 2016 / com. org.: V. Bujor. – Chișinău : S. n., 2016 (Tipogr. «Cetatea de Sus»). – p.160-164.*

37. Лєге́за Є.О. Міжнародний досвід діяльності органів публічної адміністрації щодо оцінювання якості надання публічних послуг / Є. О. Лєге́за // Актуальні питання реалізації нового закону України «Про державну службу : тези доповідей Всеукраїнського форуму вчених-адміністративістів, м. Запоріжжя, 21 квітня 2016 року /За заг. ред. Т.О. Коломєць. – Запоріжжя : ЗНУ, 2016. – с. 19-21.

Комісія вважає, що представлені наукові публікації отримані на основі проведеного дослідження, мають необхідний теоретичний і методологічний рівень та практичну значимість при проведенні наукового дослідження за темою: «Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект»).

Голова комісії:

Члени комісії:

О. О.Титаренко

М. М. Книга

В. С. Березняк

## Додаток Л

**Акт впровадження в навчальний процес Дніпропетровського  
державного університету внутрішніх справ від 05.09.2016 № 37**

ЗАТВЕРДЖУЮ

Т.в.о. проректора  
Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ

«05» 09 2016 р.  
О.В. Ведмідський



## АКТ

«05» 09 2016 р.

м. Дніпро

№ 37

Про впровадження у навчальний процес  
Дніпропетровського державного університету  
внутрішніх справ основних результатів  
дисертаційного дослідження Легези Є.О.  
«Концепція публічних послуг: адміністративно-  
правовий аспект» на здобуття наукового  
ступеня доктора юридичних наук за  
спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і  
процес; фінансове право; інформаційне право

Уклала комісія у складі:

Голови:

начальника навчально-методичного  
центру Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ Ю.І. Тюрка;

Членів комісії:

професора кафедри адміністративного  
права, процесу та адміністративної  
діяльності Дніпропетровського  
державного університету внутрішніх  
справ, доктор юридичних наук, доцента,  
А.А. Манжула;

доцента кафедри адміністративного  
права, процесу та адміністративної  
діяльності Дніпропетровського  
державного університету внутрішніх  
справ, кандидата юридичних наук,  
капітана поліції В. В. Гаркуші.

Про те, що основні результати дисертаційного дослідження Є.О. Легези  
«Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект»  
впроваджені у навчальний процес кафедри адміністративного права, процесу  
та адміністративної діяльності Дніпропетровського державного університету  
внутрішніх справ.

Зокрема, наукові публікації Легези Є.О.:

1. Легеза Є. О. Аналіз ефективності надання адміністративних  
послуг міліцією громадської безпеки (за даними соціологічного опитування



населення) / Є. О. Легеза // Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ : зб. наук. праць. – 2011. – № 3. – С. 124-133.

2. Легеза Є. О. Поняття процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки / Є. О. Легеза // Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ : зб. наук. праць. – 2011. – № 3 (55). – С. 116–122

3. Легеза Є. О. Особливості удосконалення реєстру адміністративних послуг / Є. О. Легеза // Вісник Запорізького національного університету : зб. наук. праць. – 2012. – № 1 (2). – С. 152–156.

4. Легеза Є. О. Стадії процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки / Є. О. Легеза // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: збірник наукових праць. – 2012. – Спец. вип. № 2 (61) «Актуальні питання адміністративно-правової науки». – С. 43–51.

5. Легеза Є. О., Белінський Ю.Є. Діяльність органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг у сфері обігу зброї / Ю.Є. Белінський, Є. О. Легеза // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: збірник наукових праць. – 2012. – № 3 (62). – С. 328–334. (Особистий внесок дисертанта полягає в тому, що він розглянув стадії провадження з надання адміністративних послуг ОВС, а саме порядок отримання дозволу фізичними особами у сфері обігу зброї).

6. Легеза Є.О. Процедура надання адміністративних послуг ОВС під час проведення масових заходів комерційного характеру / Є. О. Легеза // науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: збірник наукових праць. – 2012. – № 4 (64) – С. 214–219.

7. Легеза Є.О. Особливості адміністративного регламенту щодо надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації / Є. О. Легеза // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. - 2013. - № 3 (67). - С. 178-184.

8. Легеза Є.О. Напрямки правового удосконалення щодо відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень під час проведення футбольних матчів / Є.О. Легеза // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 1. – С. 89-91 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://lsej.org.ua/1\\_2014/27.pdf](http://lsej.org.ua/1_2014/27.pdf)

9. Легеза Є.О. Особливості діяльності центрів надання адміністративних послуг в м. Дніпропетровськ / Є. О. Легеза // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: збірник наукових праць. – 2015. – № 1 (75) – С. 238-243

10. Легеза Є.О. Щодо визначення публічних послуг в Україні / Є.О. Легеза // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 6. – С. 126-128. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://lsej.org.ua/6\\_2015/36.pdf](http://lsej.org.ua/6_2015/36.pdf)

11. Легеза Е.А. Соотношение электронных и публичных услуг в Украине / Е.А. Легеза // Наше право: науково-практичний журнал – 2016. – № 1. – С. 47-52

12. Легеза Є.О. Деякі аспекти оскарження результатів надання

публічних послуг в судовому порядку / Є.О. Легеза // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2016. – № 1. – Т. 3. – С. 34–37.

13. Легеза Є.О. Зміст публічних послуг в Україні / Є.О. Легеза // Юридичний науковий електронний журнал. – 2016. – № 2. – С. 68-70 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.lsej.org.ua/2\\_2016/19.pdf](http://www.lsej.org.ua/2_2016/19.pdf)

14. Легеза Є.О. Зарубіжний досвід надання публічних послуг та шляхи імплементації в вітчизняне законодавство України / Є.О. Легеза // Порівняльно-аналітичне право – 2016. – № 1. – С. 205-208 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.pap.in.ua/1\\_2016/61.pdf](http://www.pap.in.ua/1_2016/61.pdf)

15. Легеза Є.О. Деякі аспекти удосконалення правового регулювання провадження з надання публічних послуг / Є.О. Легеза // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право» – 2016. – № 37. – Т. 2. – С. 120-122

16. Легеза Є.О. Проведення з надання публічних послуг органами виконавчої влади / Є.О. Легеза // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»: збірник наукових праць. – 2016. – № 19 – С. 42-44.

17. Легеза Є.О. Характеристика принципів провадження з надання публічних послуг / Є.О. Легеза // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції – 2016. – № 2. – С. 90-92

18. Легеза Є.О. Характеристика деяких видів публічних послуг у сфері соціального захисту населення / Є.О. Легеза // Прикарпатський юридичний вісник: науково-практичне юридичне видання. Збірник наукових праць – 2016. – № 1 (10). – С. 147-151.

19. Легеза Є.О. Особливості реформування надання публічних послуг в Україні / Є.О. Легеза // Право і суспільство – 2016. – № 3. – Ч. 1 – С. 117-121.

20. Легеза Є.О. Оцінювання якості надання публічних послуг в Україні / Є.О. Легеза // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки – 2016. – № 1-2.

21. Легеза Є.О. Удосконалення надання публічних послуг (за результатами соціологічного опитування населення) / Є.О. Легеза // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 4.

#### *Статті у наукових періодичних виданнях інших держав:*

22. Легеза Е.А. Административный регламент как средство предоставления административных услуг в Украине / Е.А. Легеза // Вестник Института законодательства Республики Казахстан № 1 (33) научно-правовой журнал. – 2014. – № 1 – С. 130-135.

23. Легеза Е.А. Правовые основы обжалования решений, действий или бездействия органов публичной администрации по предоставлению публичных услуг / Е.А. Легеза // Legea si Viata: Международнй научно-практический правовой журнал – 2016. – № 2/2(290) – С. 88-90.

24. Легеза Е.А. Состояние научной разработки предоставления публичных услуг в Украине / Е. А. Легеза // Юстиция Белоруси



Юридический научно-практический журнал – 2016. – № 5 – С. 64-67.

25. Легеза Є.О. Особливості надання публічних послуг в зоні проведення антитерористичної операції / Є. О. Легеза // Jurnalul juridic national: teorie și practică : Национальный юридический журнал: теория и практика. – 2016. – №. 2/1 (18) 2016 – С. 54-56.

26. Легеза Є.О. Класифікація надання публічних послуг в Україні / Є. О. Легеза // Visegrad journal on human rights: Culture Ministry of Slovakia Republic. – 2016. – № 5 (1). – С. 67-70.

**Матеріали науково-практичних конференцій:**

27. Легеза Є. О. Особливості надання адміністративних послуг ОВС у сфері охорони громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру / Є. О. Легеза // Юридична наука : науковий журнал. – 2012. – № 4. – С. 96–101.

28. Легеза Є.О., Богун Є.Г. Адміністративні послуги ОВС як чинник профілактики правопорушень/ Є.О. Легеза Є.Г. Богун // Актуальні питання забезпечення громадської безпеки та правопорядку: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 18 жовт. 2013 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – С. 74-76. (Особистий внесок дисертанта полягає в тому, що він розглянув теоретико-правові засади інституту адміністративних послуг).

29. Легеза Є.О. Особливості адміністративного регламенту щодо надання послуг юридичним особам та фізичним особам-підприємцям відділом державної реєстрації виконавчого комітету міської ради / Є.О. Легеза // Правоохоронна діяльність: конституційні та адміністративно-правові аспекти : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (25 жовтня 2013 р.). – Львів: ЛьвДУВС, 2013. – С. 166-170.

30. Легеза Е.А. Предоставления административных услуг в Украине через административный регламент / Е.А. Легеза // Сучасний стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу: матеріали Міжнар. наук.— практ. конф., м. Одеса, 10 – 11 жовтня 2014 р. – Одеса: ОДУВС, 2014.. – С. 127-128

31. Легеза Є.О. Основні принципи надання адміністративних послуг правоохоронними органами України / Є. О. Легеза // Актуальні проблеми охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 14 листоп. 2014 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – с. 88-90

32. Легеза Є.О. Особливості діяльності центрів надання адміністративних послуг в місті Харків / Є. О. Легеза // Права людини: онтологічний та гносеологічний виміри : Матеріали круглого столу (м. Дніпропетровськ, 2 груд. 2014 р.) ; укладач: канд. юрид. наук, доц. О.В. Талдикін, І.А. Сердюк – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. – с. 25-28

33. Легеза Є.О. Характеристика надання адміністративних послуг в США та європейських країнах / Є. О. Легеза // Сполучені Штати Америки у сучасному світі: політика, економіка, право, суспільство. Ч. 2: зб. матеріалів II міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 15.05.2015) /

упоряд. Калитчак Р. Г., Зазуляк З. М. – Львів : Центр американських студій ФМВ ЛНУ ім. І. Франка, 2015. – С. 455-458.

34. Лєге́за Є.О. Деякі аспекти реалізації принципів з надання публічних послуг правоохоронними органами України / Є. О. Лєге́за // Актуальні проблеми охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки в сучасних умовах : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 20 листоп. 2015 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. – С. 73-74.

35. Лєге́за Є.О. Правова основа надання публічних послуг в Україні / Є. О. Лєге́за // *Právna veda a prax: výzvy moderných európskych integračných procesov : Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie.* (27. – 28 novembra 2015) – Bratislava Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva, 2015 –. С. 141-143.

36. Лєге́за Є.О. Окремі питання реалізації адміністративного регламенту в діяльності органів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг/ Є. О. Лєге́за // *O nouă perspectivă a proceselor de integrare Europeană a Moldovei și Ucrainei: aspectul juridic, conferința internațională științifico-practică* (2016 ; Chișinău). *O nouă perspectivă a proceselor de integrare Europeană a Moldovei și Ucrainei: aspectul juridic : Materialele conferinței internaționale științifico-practice*, 25-26 martie 2016 / com. org.: V. Bujor. – Chișinău : S. n., 2016 (Tipogr. «Cetatea de Sus»). – p.160-164.

37. Лєге́за Є.О. Міжнародний досвід діяльності органів публічної адміністрації щодо оцінювання якості надання публічних послуг / Є. О. Лєге́за // Актуальні питання реалізації нового закону України «Про державну службу : тези доповідей Всеукраїнського форуму вчених-адміністративістів, м. Запоріжжя, 21 квітня 2016 року /За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя : ЗНУ, 2016. – с. 19-21.

38. Лєге́за Є.О. Зарахування плати за надання адміністративних послуг до бюджетів об'єднаних територіальних громад як один із чинників протидії корупції в органах державної влади / Є. О. Лєге́за // Актуальні питання профілактики корупційних проявів у державному секторі безпеки України в сучасних умовах : Всеукраїнська науково-практична конференція, м. Дніпро, 17 червня 2016 року /ДДУВС 2016.

внесені до списку літератури робочої програми навчальної дисципліни «Адміністративне право» (схвалено на засіданні кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності ДДУВС - протокол № 1 08.07.2016).

Зазначені наукові публікації Лєге́зи Є.О. рекомендуються для користування під час підготовки до семінарських і практичних занять з навчальної дисципліни «Адміністративне право».

Голова комісії

Члени комісії:



Ю.І. Тюрє

А.А. Манжула

В.В. Гаркуша



## Додаток М

# Акт впровадження у навчальний процес Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара від 27.10.2016

## АКТ

про впровадження у навчальний процес Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара основних результатів дисертаційного дослідження Легези Євгена Олександровича «Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

В результаті вивчення основних положень дисертаційного дослідження Є.О. Легези «Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект») на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право встановлено доцільність впровадження у навчальний процес Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара за наступними напрямками: під час підготовки до семінарських і практичних занять з навчальної дисциплін «Адміністративне право»; «Адміністративний процес» тощо; під час підготовки лекційних занять з навчальних дисциплін «Адміністративне право»; «Адміністративний процес» тощо; під час підготовки навчальних посібників, підручників з навчальних дисциплін «Адміністративне право»; «Адміністративний процес» тощо.

Декан юридичного факультету  
Дніпропетровського національного університету  
імені Олеся Гончара,  
доктор юридичних наук, професор  
« 27 » жовтня 2016 р.

Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара  
Підпис: О.Л. Соколенко  
26 10 16  
О. Л. Соколенко

## Додаток Н

# Акт впровадження у наукову діяльність Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара від 27.10.2016

## АКТ

про впровадження у наукову діяльність Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара основних результатів дисертаційного дослідження Легези Євгена Олександровича «Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

В результаті вивчення основних положень дисертаційного дослідження *Є.О. Легези «Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект»* на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право встановлено доцільність впровадження у наукову діяльність Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара за наступними напрямками: при розробленні та внесення змін до нормативно-правових актів в діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері надання публічних послуг; при розробці та впровадженні наукової літератури з метою покращення якості надання публічних послуг громадянам та суб'єктам господарювання; при розробленні та прийнятті нормативно-правових актів щодо вироблення механізму взаємодії та координації діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері надання публічних послуг тощо.

Декан юридичного факультету  
Дніпропетровського національного університету  
імені Олеся Гончара,  
доктор юридичних наук, професор  
«24» жовтня 2016 р.



*О.Л. Соколенко*  
*26.10.16*

О. Л. Соколенко

## Додаток М

**Акт впровадження у наукову діяльність Дніпропетровського  
національного університету імені Олеся Гончара від 28.10.2016**

Затверджую:



## АКТ

про впровадження у навчальний процес та у науково-дослідну діяльність  
на юридичному факультеті Запорізького національного університету  
результатів дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня  
доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «адміністративне право і  
процес; фінансове право; інформаційне право»  
Лебези Євгена Олександровича «Концепція публічних послуг:  
адміністративно-правовий аспект»

« 28 » жовтня 2016 року

м. Запоріжжя

Комісія у складі: Коломоець Т.О. – д.ю.н., професора, декана юридичного факультету – голова комісії, Лютікова П.С. – д.ю.н., доцента, професора кафедри адміністративного та господарського права – член комісії, Колпакова В.К. – д.ю.н., професора, завідувача кафедри адміністративного та господарського права – член комісії склали цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» Лебези Євгена Олександровича на тему «Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект» впроваджені у навчальний процес та у науково-дослідну

діяльність на юридичному факультеті ЗНУ при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративна відповідальність», «Адміністративна реформа в Україні», «Міжнародні стандарти державного управління», при написанні курсових, дипломних робіт, магістерських робіт, при проведенні наукових семінарів кафедри, при проведенні наукових досліджень у рамках спеціальної науково-дослідної теми «Основні напрямки реформування законодавства України в контексті глобалізаційних процесів», у роботі науково-пошукового товариства студентів та викладачів факультету з дослідження актуальних проблем адміністративного права, при написанні конкурсних наукових робіт.

Голова комісії:

доктор юридичних наук, професор,  
декан юридичного факультету ЗНУ



Т.О. Коломоєць

Члени комісії:

доктор юридичних наук, доцент, професор  
кафедри адміністративного та господарського права



П.С. Лютіков

доктор юридичних наук, доцент, професор  
завідувач кафедри адміністративного та  
господарського права



В.К. Колпаков



## Додаток Н

# **Акт впровадження у навчальний процес Університету митної справи та фінансів від 18.11.2016 № 213**

ЗАТВЕРДЖУЮ

Голова вченої ради Університету  
митної справи та фінансів  
доктор історичних наук, доктор наук  
з державного управління  
професор



*[Signature]*  
Ченцов В.В.  
2016 р.

« 18 » 11 2016 р.

м. Дніпро

№ 213

**про впровадження у навчальний процес Університету митної справи та фінансів основних результатів дисертаційного дослідження  
Лебези Євгена Олександровича «Концепція публічних послуг:  
адміністративно-правовий аспект» на здобуття наукового ступеня  
доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне  
право і процес; фінансове право; інформаційне право**

комісія у складі: декана юридичного факультету Університету митної справи та фінансів, доктора історичних наук, професора К.М. Колесникова (голова), завідувача кафедри адміністративного та митного права доктора юридичних наук, професора Ю.Д. Кунєва, доцента кафедри адміністративного та митного права, кандидата юридичних наук, доцента Н.В. Коваленко уклала цей акт про те, що основні результати дослідження Є.О. Лебези «Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект» використовуються у навчальному процесі Університету митної справи та фінансів, зокрема: при підготовці навчально-методичного комплексу з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес».

Голова комісії

К.М. Колесников

Члени комісії:

Ю.Д. Кунєв

Н.В. Коваленко