**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**СОРОКІНА ІННА СЕРГІЇВНА**

УДК 35.075:352.1

**РАЙОННА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ ЯК СУБ’ЄКТ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;

фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата**

**юридичних наук**

**Київ – 2014**

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Національній академії внутрішніх справ,

Міністерство внутрішніх справ України

**Науковий керівник** кандидат юридичних наук, доцент

**Чабан Валентин Павлович,**

Національна академія внутрішніх справ,

професор кафедри адміністративного права і процесу

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, професор,

заслужений юрист України

**Голосніченко Іван Пантелійович,**

Національний технічний університет України   
«Київський політехнічний інститут»,

завідувач кафедри господарського та адміністративного права

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

**Гавловський Владислав Данилович,**

Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України,

начальник відділу

Захист відбудеться «29» жовтня 2014 р. о 1200 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.062.16 у Національному авіаційному університеті за адресою: 03058, м. Київ, проспект Космонавта Комарова, 1

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Національного авіаційного університету за адресою: 03058, м. Київ, проспект Космонавта Комарова, 1

Автореферат розісланий «\_\_\_» вересня 2014 р.

Учений секретар

**спеціалізованої вченої ради І.М. Сопілко**

**ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ**

**Актуальність теми.** Стратегія державної політики, встановлена Конституцією України, визначила однією з головних ознак українського демократичного суспільства і правової держави вільне й ефективне забезпечення прав людини та її законних інтересів. У формуванні громадянського суспільства місце ідеології «панування» держави над особою, що домінувала в минулому, посіла протилежна – «служіння» держави інтересам громадянина (людини). Якісно новий правовий режим регулювання відносин між владними суб’єктами та громадянами визначений провідними науковцями як «режим партнерських відносин», що потребує комплексного реформування публічної влади, а саме місцевих органів виконавчої влади. Місцеві державні адміністрації, зокрема районного рівня, є основними суб’єктами задоволення прав та законних інтересів фізичних (юридичних) осіб у сфері надання адміністративних послуг.

Сьогодні сфера надання адміністративних послуг в Україні є достатньо розгалуженою та різнорівневою, повноваження місцевих органів виконавчої влади у сфері надання адміністративних послуг є не завжди прозорими та доступними споживачеві, а діяння посадових осіб – такими, що порушують права й законні інтереси громадян. Такий стан підтверджують результати дослідження Центру політико-правових реформ, які засвідчили, що 33 % населення України дали задовільну оцінку якості надання адміністративних послуг, а 32 % ­ – визнали цю діяльність незадовільною, і тільки 12 % – оцінили як добру. При цьому абсолютна більшість населення (67 %) не проінформована про діяльність місцевої виконавчої влади з надання адміністративних послуг, знають про створення центрів надання адміністративних послуг – 8 %, про спрощення процедур надання окремих адміністративних послуг – 12 %, а про створення офіційних веб-ресурсів, що стосуються адміністративних послуг, – лише 4 %. За результатами авторського соціологічного дослідження, 62,3 % респондентів, які звернулися до райдержадміністрації для отримання адміністративних послуг, констатують, що стандарти адміністративних послуг не відповідають міжнародним стандартам загалом.

Актуальність теми дослідження зумовлена особливістю правового статусу районної державної адміністрації, що покликана захищати права та законні інтереси громадян і держави, забезпечувати комплексний соціально-економічний розвиток території та реалізацію державної політики у визначених законодавством сферах управління. Важливого значення набуває проблема регламентації державно-владних повноважень райдержадміністрації з надання адміністративних послуг у контексті європейської інтеграції України. Провідна ідея вдосконалення її процедурної діяльності має реалізовуватися шляхом упровадження стандартів європейської якості, з урахуванням кращих вітчизняних та зарубіжних практик. Визначальним критерієм оцінювання діяльності райдержадміністрації має бути задоволення потреб громадян в отриманні якісних адміністративних послуг.

Серед вітчизняних учених вагомий внесок у розроблення проблеми реформування публічної влади, регламентації сфери надання адміністративних послуг зробили В. Б. Авер’янов, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, В. С. Долечек, Ю. В. Іщенко, В. М. Кампо, І. Б. Коліушко, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, О. В. Курінний, В. І. Олефір, В. О. Стоян, В. П. Тимощук, Х. П. Ярмакі та ін.

Особливої уваги в контексті дослідження ефективності державно-владних повноважень місцевих державних адміністрацій, їх процедурної діяльності з надання адміністративних послуг заслуговують праці таких науковців, як І. І. Артим, В. Д. Вакуменко, Н. Т. Гончарук, Я. Б. Глущенко, В. М. Кампо, В. В. Карпенко, Н. Р. Нижник, О. М. Соловйова, О. І. Сушинський, А. Л. Сухорукова, Ю. З. Торохтій, О. І. Черчатий та ін. Окремі аспекти вдосконалення діяльності місцевих державних адміністрацій досліджували В. Д. Гавловський, А. О. Каляєв, М. Д. Лесечко, Г. М. Писаренко, О. В. Поляк, А. О. Чемерис та ін.

Зазначені науковці зробили вагомий внесок у теорію і практику надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Однак комплексного дослідження регламентації правосуб’єктності райдержадміністрації, організаційно-правових засад її діяльності у сфері надання адміністративних послуг донині не здійснювалось.

У зв’язку з цим, потребують поглибленого наукового дослідження питання вдосконалення правової регламентації державно-владних повноважень районної державної адміністрації у сфері надання адміністративних послуг, їх процедурної діяльності й організаційного забезпечення. Викладене свідчить про актуальність теми та зумовлює вибір теми дисертаційного дослідження.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційна робота виконана відповідно доположень Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90, Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 р. № 494, Пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності ОВС України на період 2010–2014 роки, затверджених наказом МВС України від 29 липня 2010 р. № 347.

Тема дисертації затверджена вченою радою Київського національного університету внутрішніх справ (НАВС) від 29 вересня 2009 р. (протокол № 16).

**Мета і задачі дослідження.** *Мета* роботи полягає у визначенні сутності адміністративно-правових засад діяльності районної державної адміністрації у сфері надання адміністративних послуг та обґрунтуванні організаційно-правового забезпечення надання адміністративних послуг населенню.

Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі *задачі*:

– визначити рівень наукової розробленості щодо проблемних напрямів дослідження статусу районної державної адміністрації як публічних суб’єктів;

– встановити систему нормативно-правових актів, що регулюють сферу надання адміністративних послуг центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями;

– оцінити стан правової регламентації державно-владних повноважень районних державних адміністрацій у системі органів виконавчої влади, місцевих державних органів з надання адміністративних послуг;

– здійснити аналіз адміністративних послуг районної державної адміністрації, внесених до Реєстру адміністративних послуг, стандартів адміністративних послуг, переліків платних послуг, що надаються на місцевому рівні, щодо їх відповідності Закону України «Про адміністративні послуги»;

– оцінити якість надання адміністративних послуг райдержадміністрації з урахуванням результатів дослідження думки населення України;

– охарактеризувати процедуру та умови надання адміністративних послуг населенню райдержадміністраціями;

– порівняти практику діяльності дозвільних центрів, центрів надання адміністративних послуг, зарубіжний досвід надання послуг населенню за принципом «єдиного вікна»; розробити пропозиції щодо їх удосконалення;

– запропонувати впровадження європейських моделей надання адміністративних послуг у діяльності райдержадміністрації;

– з’ясувати стан інформаційного забезпечення діяльності надання адміністративних послуг райдержадміністрацією відповідно до світових стандартів;

– розробити пропозиції щодо внесення змін та доповнень до законодавства з метою вдосконалення регламентації державно-владних повноважень і діяльності районної адміністрації у сфері надання адміністративних послуг.

*Об’єкт дослідження* –сфера правового регулювання публічних правовідносин в Україні, пов’язаних з наданням адміністративних послуг райдержадміністрацією.

*Предмет дослідження* –районна державна адміністрація як суб’єкт надання адміністративних послуг.

**Методи дослідження.**Методологічну основу роботи становить сукупність загальнонаукових і спеціальних методів та прийомів наукового пізнання.

*Діалектичний* *метод* надав можливість проаналізувати чинне законодавство у сфері надання адміністративних послуг та практику його застосування (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2). *Системний,* *структурний* та *функціонального аналізу* було використано для дослідження адміністративно-правової регламентації державно-владних повноважень райдержадміністрації, її структурних підрозділів у сфері надання адміністративних послуг (підрозділи 1.2, 2.1). *Метод порівняльного правового дослідження* застосовано при здійсненні аналізу моделей надання адміністративних послуг «єдине вікно», «єдиний офіс» у зарубіжних країнах (підрозділи 3.1, 3.2). Застосування таких спеціально-наукових методів, як *формально-нормативного, порівняльно-правового аналізу*, *доктринального тлумачення правових норм та узагальнення юридичної практики* дало змогу проаналізувати адміністративні послуги, що надають райдержадміністрації та центри надання адміністративних послуг, відмежувати їх від діянь посадових осіб, які не є послугами (підрозділи 1.2, 2.1). За допомогою *логіко-семантичного методу* поглиблено та вдосконалено поняттєвий апарат (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2). *Соціологічний метод* дав змогу визначити недоліки сучасної практики надання адміністративних послуг райдержадміністраціями, здійснити експертну оцінку якості їх надання та обґрунтувати наукові висновки, викладені в роботі (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2).

*Емпіричну базу дослідження* становлять Реєстр адміністративних послуг, що надаються центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими держадміністраціями, установами та організаціями, у частині послуг, що надаються районними держадміністраціями; офіційні сайти райдержадміністрацій; розпорядження голів райдержадміністрацій, якими затверджено переліки адміністративних послуг та їх стандарти; узагальнені дані анкетування 485 споживачів щодо оцінки якості адміністративних послуг, які надають райдержадміністрації міста Києва.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертаційне дослідження є одним з перших у вітчизняній правовій науці комплексним монографічним дослідженням державно-владних повноважень та діяльності райдержадміністрації у сфері надання адміністративних послуг.

Проведене дослідження надало можливість сформулювати та аргументувати основні положення, що відображають новизну дослідження, зокрема:

*вперше:*

*–* визначено поняття «діяльність райдержадміністрації з розгляду звернень громадян» як діяльність щодо здійснення в установленому законом порядку розгляду пропозицій (зауважень), заяв (клопотань), скарг громадян з метою забезпечення реалізації їх соціально-економічних, особистих прав і законних інтересів та поняття «діяльність райдержадміністрації з надання адміністративних послуг» як діяльність райдержадміністрації, спрямовану на забезпечення умов для набуття, зміни чи припинення прав та/або обов’язків фізичною або юридичною особою за їх заявою;

– обґрунтовано необхідність реорганізації центрів надання адміністративних послуг міських (районних) держадміністрацій та міських (районних) рад у міський (районний) «універсам адміністративних послуг»;

*–* запропоновано внесення змін та доповнень до: Закону України «Про адміністративні послуги» (нову структуру Закону, ст. 20); Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 2, 18–25);Методичних рекомендацій центральних органів виконавчої влади з розроблення положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, що затверджуються відомчими наказами;

– розроблено проекти: ст. 28, якою пропонується доповнити Закон України «Про місцеві державні адміністрації»; Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг місцевими державними адміністраціями»; розділу «Організація надання адміністративних послуг» Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації» від 11 грудня 1999 р. № 2263;

– кваліфіковано як адміністративне правопорушення порушення законодавства з питань надання адміністративних послуг; запропоновано проект редакції ст. 186-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення;

*удосконалено:*

* повноваження райдержадміністрації у сфері надання адміністративних послуг;
* наукове бачення порядку й умов надання адміністративних послуг райдержадміністраціями та центрами надання адміністративних послуг;
* систему нормативно-правових актів, що визначатимуть правосуб’єктність, компетенцію райдержадміністрацій у сфері надання адміністративних послуг;
* критерії зовнішньої та внутрішньої оцінки якості надання адміністративних послуг;

*дістало подальший розвиток:*

– модифікації виявів адміністративної правосуб’єктності місцевих державних адміністрацій на різних етапах розвитку суспільства, зокрема: 1) виникнення правового інституту; 2) доконституційний етап; 3) конституційний етап; 4) постконституційний етап;

– обґрунтування доцільності організації та координації діяльності райдержадміністрацій з надання адміністративних послуг;

– підхід до використання позитивного досвіду зарубіжних країн у сфері надання адміністративних послуг;

– запровадження стандартів професійної діяльності державних службовців;

– наукові погляди щодо визначення правових засад діяльності райдержадміністрацій з надання адміністративних послуг;

– аргументи про необхідність прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, законодавчої регламентації переліку адміністративних послуг.

**Практичне значення одержаних результатів.** Сформульовані та викладені положення, висновки і пропозиції мають загальнотеоретичне значення для науки адміністративного права та є важливими для практичної діяльності публічних суб’єктів, місцевих держадміністрацій, зокрема, з надання адміністративних послуг:

– *у науково-дослідній діяльності* – для подальшого розроблення проблем надання адміністративних послуг районними державними адміністраціями;

– *у правотворчій сфері* – можуть бути використані при підготовці відповідних нормативно-правових актів, що встановлюють організаційно-правові засади діяльності районних державних адміністрацій з надання адміністративних послуг (акт впровадження Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці Верховної Ради України від 20 грудня 2012 р. № 04-35/12-163935);

– *у сфері правозастосування* – отримані результати дозволять покращити якість підготовки спеціалістів для районних державних адміністрацій, які зайняті у сфері надання адміністративних послуг (акт впровадження Гайворонської районної державної адміністрації в Кіровоградській області від 20 жовтня 2011 р.);

– *у навчальному процесі* – матеріали дисертації використані при підготовці методичних матеріалів до курсів лекцій з таких дисциплін: «Адміністративне право», «Адміністративне право і органи виконавчої влади» (акт впровадження у навчальний процес Кіровоградського інституту розвитку людини від 26 вересня 2012 р.).

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення та висновки дисертації оприлюднені на міжнародній науково-практичній конференції «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (м. Суми, 15–16 травня 2010 р.); на науково-практичних семінарах: «Адміністративне право в сучасному вимірі» (м. Київ, 25 квітня 2010 р.); «Публічне адміністрування в сучасних умовах» (м. Київ, 24 травня 2012 р.); «Актуальні питання адміністративного права і процесу» (м. Київ, 25 квітня 2013 р.).

**Публікації.** Основні положення та висновки дослідження, що сформульовані в дисертації, відображено в десяти публікаціях, з яких: п’ять наукових статей, що опубліковані в юридичних фахових наукових виданнях України, одна наукова стаття –   
в іноземному виданні, чотири тези – у збірниках науково-практичних конференцій та семінарів.

**Структура дисертації** складається зі вступу, трьох розділів, які об’єднують шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел (250 найменувань на 28 сторінках), шести додатків на 33 сторінках. Повний обсяг дисертації становить 249 сторінок, з них загальний обсяг тексту – 188 сторінок.

**ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми, вказано на її зв’язок з науковими програмами, планами, темами, визначено мету і задачі, об’єкт, предмет дослідження, його методологічну основу, наукову новизну одержаних результатів, їх практичне значення, наведено дані про апробацію та публікації результатів дослідження, структуру й обсяг роботи.

**Розділ 1 «Адміністративно-правовий статус районної державної адміністрації як суб’єкта надання адміністративних послуг»** складається з двох підрозділів, присвячених аналізу стану теоретичної розробленості досліджуваної теми, науковому аналізу правосуб’єктності райдержадміністрації та особливостей її державно-владних повноважень у сфері надання адміністративних послуг.

У *підрозділі 1.1. «Правосуб’єктність районної державної адміністрації як об’єкт наукових досліджень»* дисертантомпроаналізовано праці вчених у сфері адміністративного права, що стосуються такої проблематики: регіонального рівня організації влади в Україні; розмежування повноважень між місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; регламентації статусу місцевих держадміністрацій, удосконалення структури та функціонування їх управлінь (відділів), інформаційного забезпечення, правотворчої діяльності, підвищення ефективності й оцінки результатів діяльності райдержадміністрацій у контексті реформування органів виконавчої влади; сучасний стан і перспективи реформування місцевих держадміністрацій як публічної адміністрації в Україні; законодавчої регламентації її процедурної діяльності (зокрема, реєстраційної, дозвільної) на місцевому рівні.

Зазначено, що особливість статусу райдержадміністрації в системі органів виконавчої влади є результатом модифікації адміністративної правосуб’єктності місцевих держадміністрацій на різних етапах розвитку суспільства. За результатами юридичного аналізу окресленоетапи формування правового інституту місцевої держадміністрації:виникнення (ізприйняттям у лютому 1992 р. Закону України «Про представника Президента України»);  реформування (із прийняттям у червні 1994 р. Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» та з укладанням у червні 1995 р., на період до прийняття нової Конституції України, Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні); набуття конституційного статусу (із прийняттям Конституції України); набуття сучасного статусу (із прийняттям у квітні 1999 р. Закону України «Про місцеві державні адміністрації», відповідно до якого місцеву державну адміністрацію визначено місцевим органом виконавчої влади).

Комплексний аналіз цільової, структурно-організаційної, компетенційної складових правового статусу публічних суб’єктів надав можливість автору визначити особливості правового статусу райдержадміністрацій: 1) як місцевого органу виконавчої влади, що є єдиноначальним органом загальної компетенції, владні повноваження якого реалізуються одноособово її керівником – головою; 2) як складової державно-управлінського апарату, який забезпечуватиме виконавчу владу в регіоні (місті, районі) спільно з іншими владними та громадськими суб’єктами; 3) як керівного центру щодо структурних підрозділів – управлінь (відділів) держадміністрацій.

У контексті дослідження правового статусу дисертантом розглянуто питання взаємодії райдержадміністрації з Президентом України, Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, обласною державною адміністрацією, обласними та районними радами, органами місцевого самоврядування, територіальними громадами та їх посадовими особами тощо. Окреслено сутність і нормативне регулювання державно-владних повноважень райдержадміністрації. Досліджено, зокрема, предметні, галузеві, дискреційні, «делеговані» повноваження. Висловлено аргументовані висновки щодо недоцільності реформування районних державних адміністрацій із передачею частини повноважень виконавчим комітетам відповідних районних рад.

У *підрозділі 1.2. «Державно-владні повноваження районної державної адміністрації у сфері надання адміністративних послуг»* автором наголошено на обґрунтованості державно-владних повноважень райдержадміністрації відповідно до структури. Повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері надання адміністративних послуг регламентуються, по-перше, компетенцією її структурних одиниць щодо реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг; по-друге, основними галузевими повноваженнями з питань, визначених ст. 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», щодо забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв’язку; науки, освіти, культури, охорони здоров’я, фізкультури і спорту, сім’ї, жінок, молоді та неповнолітніх; використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Аналіз нормативних актів засвідчив, що сферанадання адміністративних послуг райдержадміністрацій окреслюється сферою дії Закону України «Про адміністративні послуги» і, згідно зі ст. 2 Закону,поширюєтьсяна суспільні відносини, пов’язані з наданням адміністративних послуг, та не поширюється на відносини щодо здійснення державного нагляду (контролю); метрологічного контролю і нагляду; акредитації органів з оцінки відповідності; дізнання, досудового слідства; оперативно-розшукової діяльності; судочинства, виконавчого провадження; нотаріальних дій; виконання покарань; доступу до публічної інформації; застосування законодавства про захист економічної конкуренції; провадження діяльності, пов’язаної з державною таємницею; набуття прав на конкурсних засадах; набуття прав стосовно об’єктів, обмежених у цивільному обігу.

Запропоновано чинні нормативні акти у сфері надання адміністративних послуг систематизувати як:

1)реформаційні, що визначатимуть основні напрями та заходи розвитку вдосконалення системи надання адміністративних послуг;

2) регуляторні, які регулювали правовідносини у сфері надання адміністративних послуг до прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» та забезпечують його реалізацію;

3) компетенційні,що визначатимуть повноваження окремих публічно-владних суб’єктів у сфері надання адміністративних послуг. Досліджено їх регулятивний вплив на правосуб’єктність і діяльність райдержадміністрацій.

На підставі аналізу державно-владних повноважень райдержадміністрацій у сфері надання адміністративних послуг автором установлено, що їх обсяг визначається: 1)Конституцією України, законами України «Про місцеві державні адміністрації», «Про адміністративні послуги», відповідними підзаконними актами, з урахуванням особливостей законодавчого регулювання окремих сфер державного управління на місцевому рівні; 2) стандартами адміністративних послуг, які надаються окремим центральним органом виконавчої влади, затвердженими відомчими наказами, тастандартами адміністративних послуг, що надаються структурними підрозділами райдержадміністрацій, затвердженими головами райдержадміністрацій, відповідно до Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг (назва в редакції наказу Мінекономіки України від 31 липня 2009 р. № 799); 3) переліками платних адміністративних послуг, які надаються окремим центральним органом виконавчої влади, порядками справляння плати за надання платних адміністративних послуг, затвердженими постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України, а також переліками адміністративних послуг, які надаються райдержадміністраціями(центрами надання адміністративних послуг).

Державно-владні повноваження райдержадміністрацій з надання адміністративних послуг, за висновком дисертанта, декларуються в Реєстрі адміністративних послуг, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2011 р. № 1274 (тобто в єдиній комп’ютерній базі даних про адміністративні послуги, які надаються центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими держадміністраціями, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління, а також органами місцевого самоврядування), який поповнюється на підставі інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг, затверджених наказами центральних органів виконавчої влади.

Компетенція райдержадміністрації регламентується галузевими законодавчими та підзаконними актами у сферах економіки, сільського, житлово-комунального господарства, інфраструктури, культури, містобудування й архітектури, освіти, молоді та спорту, охорони здоров’я, соціального захисту населення, фінансів і служби у справах дітей; зумовлюється структурою та повноваженнями територіальних органів виконавчої влади як структурних підрозділів райдержадміністрацій, регламентованих Законом України «Про центральні органи виконавчої влади», Типовим положенням про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 563; Типовим положенням про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2012 р. № 887, а також методичними рекомендаціями кожного з центральних органів виконавчої влади щодо розроблення положень про структурні підрозділи, які здійснюватимуть державно-владні повноваження у складі райдержадміністрації.

Запропоновано внести зміни та доповнення до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» у частині визначення одним з основних їх завдань, а також основними галузевими повноваженнями місцевих держадміністрацій – надання адміністративних послуг у сфері господарської діяльності, містобудування, архітектури та будівництва; природних ресурсів та землекористування; освіти, охорони здоров’я, материнства і дитинства, сім’ї та молоді; соціальних і реєстраційних послуг.

**Розділ 2 «Законодавче регулювання процедури надання адміністративних послуг районною державною адміністрацією»** складається з двох підрозділів, у яких досліджено проблеми регламентації стандартів адміністративних послуг та вдосконалення процедури їх надання райдержадміністрацією.

У *підрозділі 2.1. «Правова регламентація та вдосконалення процедури надання адміністративних послуг»* на підставі дослідження правовідносин, суб’єктом яких є райдержадміністрація, автором зроблено висновок про доцільність відмежування контрольних проваджень, соціальних послуг, діяльності з розгляду звернень громадян від надання адміністративних послуг. Дисертантом визначено поняття «діяльності райдержадміністрації з розгляду звернень громадян» як діяльності щодо здійснення в установленому законом порядку розгляду пропозицій (зауважень), заяв (клопотань), скарг громадян з метою забезпечення реалізації їх соціально-економічних, особистих прав і законних інтересів; «діяльності райдержадміністрації з надання адміністративних послуг» як діяльності райдержадміністрації, спрямованої на забезпечення умов для набуття, зміни чи припинення прав та/або обов’язків фізичною або юридичною особою за їх заявою.

Досліджено досвід зарубіжних країн, моделі надання адміністративних послуг, зокрема процедурні стандарти надання якісних публічних послуг, вітчизняний досвід застосування принципу «мовчазної згоди» та принципу «єдиного вікна» в діяльності райдержадміністрацій.

Аналіз суб’єктного складу надання адміністративних послуг на рівні райдержадміністрації виявив потребу в розмежуванні функцій структурних підрозділів держадміністрацій, центрів надання адміністративних послуг, дозвільних центрів. Не менш проблемним напрямом удосконалення процедури надання адміністративних послуг залишатимуться питання щодо стягнення за них плати.

Здійснено аналіз законопроектів Адміністративно-процедурного кодексу України та запропоновано заходи щодо їх удосконалення. Для запобігання перевантаженню системи адміністративного законодавства дисертантом запропоновано змінити структуру Закону України «Про адміністративні послуги», який за авторським проектом матиме три розділи.

Перший розділ «Організаційно-правові засади» складатиметься зі статей 1–19 чинного Закону України «Про адміністративні послуги».

Другий розділ матиме назву «Перелік адміністративних послуг» та має містити переліки адміністративних послуг, що надаватимуться міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади та підлягатимуть затвердженню Кабінетом Міністрів України; переліки адміністративних послуг, що надаватимуться державними колегіальними органами та затверджуватимуться ними за погодженням з Кабінетом Міністрів України; переліки адміністративних послуг, що надаватимуться Радою міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями та затверджуватимуться ними за погодженням з центральними органами виконавчої влади, що реалізують державну політику економічного розвитку; переліки адміністративних послуг, що надаватимуться районними, районними у містах Києві, Севастополі держадміністраціями та затверджуватимуся ними, відповідно, за погодженням з Радою міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, згідно із законопроектом.

Третій розділ «Адміністративний збір» регулюватиме порядок нарахування та процедуру оплати адміністративних послуг.

У *підрозділі 2.2. «Стандарти надання адміністративних послуг районною державною адміністрацією»* автором здійснено науковий аналіз категорій та понять «стандарт», «стандартизація», «сертифікація», їх нормативної регламентації. Зроблено висновок про те, що більшість порушень допускаються в частині регламентації адміністративної послуги; доступності інформації про стандарти послуг на місцевому рівні; недотримання нормативів і необхідності законодавчої регламентації процедури розроблення та затвердження таких стандартів.

На підставі дослідження системи оцінювання якості надання адміністративних послуг дисертантом розроблено систему внутрішньої оцінки органу «з позицій держави» та зовнішньої оцінки «з точки зору споживачів». Внутрішня оцінка має здійснюватися держадміністрацією, за пропозицією автора, раз на півріччя шляхом проведення моніторингу дотримання нею критеріїв, які були застосовані для оцінювання учасників Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація», згідно з Методичними рекомендаціями, затвердженими наказом Головдержслужби України від 31 січня 2011 р. № 27. Такі критерії охоплюють, на думку дисертанта, усі аспекти діяльності райдержадміністрації з надання адміністративних послуг та надають можливість здійснити комплексне оцінювання якості послуг. Зокрема, зовнішня оцінка якості адміністративних послуг має здійснюватися шляхом заповнення анкети споживача послуг (у запропонованій автором редакції).

**Розділ 3 «Організаційне забезпечення надання адміністративних послуг районною державною адміністрацією»** складається з двох підрозділів, у яких розглянуто найбільш проблемні та важливі напрями вдосконалення організаційного забезпечення надання адміністративних послуг райдержадміністрацією.

У *підрозділі 3.1. «Удосконалення кадрового та структурного забезпечення надання адміністративних послуг районною державною адміністрацією»* автором удосконалено структуру та правовий статус підрозділів районних державних адміністрацій, запроваджено стандарти професійної діяльності державних службовців.

На підставі порівняльного дослідження формальної та функціональної структури органів місцевого самоврядування й місцевих державних адміністрацій автором установлено, що на рівні районів і міст адміністративні послуги надаються органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. За результатами дослідження діяльності центрів муніципальних послуг, центрів обслуговування мешканців, дозвільних центрів, реєстраційних центрів, центрів надання адміністративних послуг у регіонах України, дисертантом запропоновано утворення на місцевому рівні так званих «універсамів послуг» із нормативною назвою «Центр надання адміністративних послуг».

У *підрозділі 3.2. «Запровадження в діяльності районної державної адміністрації європейських моделей надання адміністративних послуг»* автором досліджено досвід запровадження європейських моделей надання адміністративних послуг і запропоновано пропозиції щодо вдосконалення кадрового та структурного забезпечення райдержадміністрацій, нормативної регламентації їх державно-владних повноважень, удосконалення організаційних форм і процедур надання адміністративних послуг на місцевому рівні.

Для узгодження діяльності райдержадміністрацій щодо надання адміністративних послуг з європейськими стандартами якості запропоновано внести зміни та доповнення до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації» від 11 грудня 1999 р. № 2263, а саме: текст Типового регламенту місцевої держадміністрації доповнити розділом «Організація надання адміністративних послуг» у розробленій автором редакції.

**ВИСНОВКИ**

У **висновках** сформульовані найбільш вагомі результати дисертаційного дослідження, наведено теоретичні узагальнення та нове вирішення наукових задач щодовстановлення проблемних напрямів статусу районної державної адміністрації як суб’єкта надання адміністративних послуг в умовах демократичної трансформації суспільства. Основні з них такі.

1. Дослідження стану наукового розроблення проблематики надання адміністративних послуг публічними суб’єктами надало автору можливість виокремити проблемні, актуальні напрями дослідження державно-владних повноважень місцевих держадміністрацій як публічних суб’єктів, регламентації їх діяльності у сфері надання адміністративних послуг; констатувати, що достатня кількість наукових досліджень сфери адміністративних послуг обмежується насамперед центральним, ніж місцевим рівнем публічної влади. Вивчення практики надання адміністративних послуг райдержадміністраціями показало, що саме на районному рівні система нормативно-правової регламентації сфери адміністративних послуг є складною, розгалуженою, різнорівневою; повноваження є не завжди прозорими та доступними споживачеві, що провокує корупційні вияви посадових осіб.

2. У контексті дисертаційної роботи досліджено модифікації виявів адміністративної правосуб’єктності місцевих державних адміністрацій на різних етапах розвитку суспільства, зокрема:

1) виникнення правового інституту місцевих державних адміністрацій на підставі прийняття у 1992 р. Закону України «Про представника Президента України»;

2) доконституційний етап, що пов’язаний з реформуванням інституту місцевих державних адміністрацій у зв’язку з прийняттям у червні 1994 р. Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», укладанням у червні 1995 р. Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні;

3) конституційнийетап модифікації місцевої влади відбувся з прийняттям Конституції України 28 червня 1996 р.;

4) постконституційний, сучасний етап, що визначається законодавчою регламентацією статусу місцевих державних адміністрацій, якого вони набули у зв’язку з прийняттям Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

3. Здійснений дисертантом моніторингнормативно-правових актів, що регламентують сферу надання адміністративних послуг центральними органами виконавчої влади, їх територіальним органами, місцевими держадміністраціями, дав змогу їх систематизувати якреформаційні (що визначатимуть основні напрями та заходи розвитку, удосконалення системи надання адміністративних послуг), регуляторні (які регулювали правовідносини у сфері надання адміністративних послуг до прийняття Закону України «Про адміністративні послуги та забезпечують його реалізацію в умовах сьогодення), компетенційні(що визначатимуть державно-владні повноваження суб’єктівнадання адміністративних послуг); дослідити їх регулятивний вплив на правосуб’єктність і діяльність райдержадміністрацій. Визначаючи сутність державно-владних повноважень райдержадміністрацій, автор використав їх класифікаційний поділ на предметні, галузеві, дискреційні, делеговані повноваження.

4. На підставі аналізу державно-владних повноважень райдержадміністрацій у сфері надання адміністративних послуг автором установлено, що їх обсяг визначається:

1)Конституцією України, законами України «Про місцеві державні адміністрації», «Про адміністративні послуги», відповідними підзаконними актами, з урахуванням особливостей законодавчого регулювання окремих сфер державного управління на місцевому рівні;

2) стандартами адміністративних послуг, які надаються окремим центральним органом виконавчої влади, затвердженими відомчими наказами, тастандартами адміністративних послуг, що надаються структурними підрозділами райдержадміністрацій, затвердженими головами райдержадміністрацій, відповідно до Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг (назва у редакції наказу Мінекономіки України від 31 липня 2009 р. № 799);

3) переліками платних адміністративних послуг, які надаються окремим центральним органом виконавчої влади, порядками справляння плати за надання платних адміністративних послуг, затвердженими постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України, а також переліками адміністративних послуг, які надаються райдержадміністраціями (центрами надання адміністративних послуг райдержадміністрацій).

Державно-владні повноваження райдержадміністрацій з надання адміністративних послуг, за висновком автора, декларуються в Реєстрі адміністративних послуг, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2011 р. № 1274 (тобто в єдиній комп’ютерній базі даних про адміністративні послуги, які надаються центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими держадміністраціями, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління, а також органами місцевого самоврядування), який поповнюється на підставі інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг, затверджених наказами центральних органів виконавчої влади.

Компетенція райдержадміністрації в галузях економіки, сільського й житлово-комунального господарства, інфраструктури, культури, містобудування й архітектури, освіти, молоді та спорту, охорони здоров’я, соціального захисту населення, фінансів і служби у справах дітей визначатиметься галузевими законодавчими та підзаконними актами, що регламентують кожну сферу правовідносин; зумовлюється її структурою та повноваженнями територіальних органів виконавчої влади як структурних підрозділів райдержадміністрацій, регламентованих Законом України «Про центральні органи виконавчої влади», Типовим положенням про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 563; Типовим положенням про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2012 р. № 887, а також методичними рекомендаціями кожного з центральних органів виконавчої влади щодо розроблення положень про структурні підрозділи, які здійснюватимуть державно-владні повноваження у складі райдержадміністрації.

5. Для дослідження стану надання адміністративних послуг райдержадміністраціями, відповідності послуг затвердженим стандартам якості автором проведено соціологічне дослідження оцінки населенням України якості адміністративних послуг, що надаються райдержадміністраціями міста Києва, зокрема, 485 респондентів – представників різних соціальних верств населення, які приживають у місті Києві і звернулися за адміністративними послугами до райдержадміністрації міста Києва. Так, було опитано 45 споживачів послуг Голосіївської райдержадміністрації, що становить 9,3 % від загальної кількості респондентів; 38 осіб – Дарницької райдержадміністрації (7,8 %); 43 особи – Дніпровської райдержадміністрації (8,8 %); Деснянської райдержадміністрації (17,9 %); 22 особи Шевченківської райдержадміністрації (4,5 %); 41 особу Подільської райдержадміністрації (8,5 %); 73 особи Солом’янської райдержадміністрації (15,2 %); 34 особи Святошинської райдержадміністрації (7,0 %); 38 осіб Оболонської райдержадміністрації (7,8 %), 64 особи Печерської райдержадміністрації (13,2 %). Висновки щодо якості та процедури надання адміністративних послуг відображено в кожному з підрозділів дисертації.

6. На підставі аналізу стандартів адміністративних послуг, що надаватимуться райдержадміністраціями, а також їх діяльності з надання адміністративних послуг автором виявлено низку недоліків, які запропоновано усунути шляхом внесення змін і доповнень до Закону України «Про місцеві державні адміністрації»,а саме:

а) у розділі 1 «Загальні положення» ст. 2 «Основні завдання місцевих державних адміністрацій» доповнити таким пунктом: «8) надання адміністративних послуг»;

б) у розділі 3 «Компетенція місцевих державних адміністрацій» главу 2 «Основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій» статті 18–24 доповнити у відповідній черговості такими пунктами:

«8) надає фінансові послуги»;

«7) надає адміністративні послуги у сфері господарської діяльності»;

«6) надає адміністративні послуги у галузі містобудування, архітектури та будівництва»;

«11) надає адміністративні послуги щодо природних ресурсів та землекористування»;

«10) надає адміністративні послуги у сфері освіти, охорони здоров’я, материнства і дитинства, сім’ї та молоді»;

«10) надає соціальні послуги»;

«22) забезпечує здійснення заходів щодо ведення Державного реєстру виборців відповідно до закону та надання реєстраційних послуг»;

в) ст. 28 «Права місцевих державних адміністрацій» доповнити таким пунктом: «Затверджувати згідно з чинним законодавством стандарти адміністративних послуг та порушувати питання про відповідальність посадових осіб за порушення законодавства з питань надання адміністративних послуг у встановленому законом порядку» на підставі ст. 7 **«**Вимоги щодо якості надання адміністративних послуг» Закону України «Про адміністративні послуги», відповідно до якої суб’єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування в черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг).

Запропоновано також внесення змін та доповнень доМетодичних рекомендацій центральних органів виконавчої влади з розроблення положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, що затверджуються відомчими наказами, у частині розділу, що регламентує основні завдання та функції структурного підрозділу місцевої держадміністрації.

7*.* На підставі дослідження правовідносин, суб’єктом яких є райдержадміністрація, автором зроблено висновок про недоцільність ототожнення її діяльності з розгляду звернень громадян із діяльністю щодо надання адміністративних послуг. Оскільки існування двох законів з єдиним предметом регулювання лише перевантажить систему національного адміністративного законодавства, дисертантом запропонованозмінити структуру Закону України «Про адміністративні послуги», який матиме 3 розділи. До першого розділу «Організаційно-правові засади» включити ст. 1–19 чинного Закону України «Про адміністративні послуги». Другий розділ матиме назву «Перелік адміністративних послуг» та має містити переліки адміністративних послуг, що надаватимуться міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади та підлягатимуть затвердженню Кабінетом Міністрів України; переліки адміністративних послуг, що надаватимуться державними колегіальними органами та затверджуватимуться ними за погодженням з Кабінетом Міністрів України; переліки адміністративних послуг, що надаватимуться Радою міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями та затверджуватимуться ними за погодженням з центральними органами виконавчої влади, що реалізує державну політику економічного розвитку; переліки адміністративних послуг, що надаватимуться районними, районними в містах Києві, Севастополі держадміністраціями та затверджуватимуся ними, відповідно, за погодженням з Радою міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, згідно із законопроектом. Третій розділ «Адміністративний збір» регулюватиме порядок нарахування та процедуру оплати адміністративних послуг.

8. За результатами аналізу Реєстру адміністративних послуг, що надаються центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими держадміністраціями, установами та організаціями, у частині послуг, що надаються райдержадміністраціями (усього 10 318 позицій), установлено, що відсутній системний підхід до визначення переліку адміністративних послуг та структурних підрозділів райдержадміністрації як суб’єктів їх надання. За висновком автора, ігноруються вимоги рекомендаційного переліку структурних підрозділів районних держадміністрацій, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606, а також Методичних рекомендацій центральних органів виконавчої влади з розроблення положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації. Наслідком цього є непрозорість діяльності місцевих держадміністрацій з надання адміністративних послуг, що позбавляє споживачів послуг отримати їх відповідно до стандартів.

9. На підставі дослідження організаційної та функціональної структур органів місцевого самоврядування та місцевих держадміністрацій, які на рівні районів і міст надають адміністративні послуги автором запропоновано створення єдиного місцевого «універсаму» адміністративних послуг, у тому числі реєстраційно-дозвільних послуг, що матиме назву «Центр надання адміністративних послуг».

10. На думку автора, потребує запровадження адміністративна відповідальність посадовців за порушення вимог нормативно-правових актів та нормативних документів з питань надання адміністративних послуг: порушення стандартів адміністративних послуг; надання адміністративних послуг, не передбачених законом; безпідставна відмова у прийнятті заяви для одержання адміністративної послуги та документів, що додаються до неї; відмова у видачі документів з підстав, не встановлених законом; відмова в наданні безоплатної інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання. Також необхідно передбачити адміністративну відповідальність за дії або бездіяльність посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів, які заподіяли шкоду фізичним або юридичним особам унаслідок їх неправомірних діянь. Таким чином, главу 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління» Кодексу України про адміністративні правопорушення запропоновано доповнити ст. 186-4 «Порушення законодавства з питань надання адміністративних послуг» у запропонованій автором редакції.

**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Сорокіна І. С. Надання адміністративних послуг районною державною адміністрацією: проблеми та перспективи розвитку / І. С. Сорокіна // Підприємство, господарство і право. – 2010. – № 5 (173). – С. 74–77.

2. Сорокіна І. С. Стандарти надання адміністративної послуги на прикладі роботи районної державної адміністрації / І. С. Сорокіна // Актуальні проблеми юридичних наук у дослідженнях учених. – 2010. – № 93. – С. 23–27.

3. Сорокіна І. С. Адміністративні послуги, що надаються районними у м. Києві державними адміністраціями / І. С. Сорокіна // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Серія : Право та державне управління. – 2012. – № 4. – С. 104–109.

4. Сорокіна І. С. Проект Закону України «Про адміністративні послуги»: проблеми та перспективи прийняття [Електронний ресурс] / І. С. Сорокіна // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 713–717. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12cictpp.pdf>.

5. Сорокіна І. С. Організаційне забезпечення надання адміністративних послуг районною державною адміністрацією / І. С. Сорокіна // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Серія : Право та державне управління. – 2013. – № 2–3. – С. 101–105.

6. Сорокіна І. С. Нормативно-правове забезпечення надання адміністративних послуг в Україні / І. С. Сорокіна // Закон і життя. – 2013. – № 8/1 (260). – С. 81–83.

7. Сорокіна І. С. Правове регулювання порядку надання адміністративних послуг / І. С. Сорокіна // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Суми, 15–16 трав. 2010 р.). – Суми :  Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2010. – С. 516–518.

8. Сорокіна І. С. Адміністративні послуги як різновид публічних послуг / І. С.Сорокіна // Адміністративне право в сучасному вимірі : матеріали IV наук.-практ. семінару (Київ, 25 квіт. 2010 р.). – К. : Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2010. – С. 62–65.

9. Сорокіна І. С. Районна державна адміністрація як суб’єкт надання адміністративних послуг / І. С. Сорокіна // Публічне адміністрування в сучасних умовах : матеріали VII наук.-практ. семінару (Київ, 24 трав. 2012 р.). – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2012. – С. 146–150.

10. Сорокіна І. С. Реалізація Закону України «Про адміністративні послуги» / І. С. Сорокіна // Актуальні питання адміністративного права і процесу : матеріали VIII наук.-практ. семінару (Київ, 25 квіт. 2013 р.). – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2013. – С. 161–164.

**АНОТАЦІЯ**

**Cорокіна І. С. Районна державна адміністрація як суб’єкт надання адміністративних послуг.** *–**Рукопис*.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний авіаційний університет, Київ, 2014.

У дисертації здійснено комплексне дослідження правосуб’єктності районної державної адміністрації як публічного суб’єкта, визначено рівень регламентації її державно-владних повноважень та організаційно-правових засад діяльності у сфері надання адміністративних послуг. Здійснено моніторингрегуляторних, реформаційних, компетенційних нормативно-правових актів, що регламентують сферу надання адміністративних послуг центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими держадміністраціями. Обґрунтовано авторські пропозиції щодо їх удосконалення шляхом внесення змін та доповнень до законів України «Про адміністративні послуги» та «Про місцеві державні адміністрації», а також до системи урядових та відомчих нормативних актів.

Досліджено досвід зарубіжних країн, моделі та процедурні стандарти надання якісних публічних послуг, вітчизняний досвід застосування «принципу мовчазної згоди» та «принципу «єдиного вікна» в діяльності райдержадміністрацій. Запропоновано створення на районному рівні єдиного «універсаму» адміністративних послуг органів місцевого самоврядування та місцевих держадміністрацій. Обґрунтовано доцільність запровадження адміністративної відповідальності посадовців за порушення законодавства з питань надання адміністративних послуг.

***Ключові слова:*** районна державна адміністрація, сфера надання адміністративних послуг, правосуб’єктність, державно-владні повноваження, стандарти, адміністративна відповідальність, структура, удосконалення.

**АННОТАЦИЯ**

**Cорокина И. С. Районная государственная администрация как субъект предоставления административных услуг.** – *Рукопись.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право, информационное право. – Национальный авиационный университет, Киев, 2014.

В диссертации проведено комплексное исследование правосубъектности районной государственной администрации как публичного субъекта, определен уровень регламентации ее государственно-властных полномочий и организационно-правовых основ деятельности в сфере предоставления административных услуг. Определены этапы (возникновения, доконституционный, конституционный, постконституционный) модификации административной правосубъектности местных госадминистраций на разных этапах развития общества.

Изучена практика предоставления административных услуг райгосадминистрациями, которая показала, что именно на районном уровне система нормативно-правовой регламентации сферы административных услуг является сложной, разветвленной, многоуровневой; полномочия остаются непрозрачными и недоступными потребителю, что может привести к коррупционным проявлениям должностных лиц.

Проведен мониторинг регуляторных, реформационных, компетенционных нормативно-правовых актов, регламентирующих сферу предоставления административных услуг центральными органами исполнительной власти, их территориальными органами, местными администрациями; обоснованы авторские предложения по их усовершенствованию путем внесения изменений и дополнений в законы Украины «Об административных услугах» и «О местных государственных администрациях», систему правительственных и ведомственных нормативных актов, которые регулируют сферу предоставления административных услуг.

Сделан вывод о перегрузке системы национального административного законодательства вследствие принятия еще одного закона с перечнями административных услуг и порядком оплаты за них. Предложено изменить структуру Закона Украины «Об административных услугах», который будет состоять из трех разделов: первый раздел «Организационно-правовые основы» будет содержать статьи 1–19 действующего Закона Украины «Об административных услугах»; второй раздел «Перечень административных услуг» – перечни административных услуг, предоставляемых министерствами, другими центральными органами исполнительной власти, которые подлежат утверждению Кабинетом Министров Украины; перечни административных услуг, предоставляемых государственными коллегиальными органами по согласованию с Кабинетом Министров Украины; перечни административных услуг, предоставляемых Советом министров АРК, областными, Киевской и Севастопольской горгосадминистрациями по согласованию с центральными органами исполнительной власти, реализующими государственную политику экономического развития; перечни административных услуг, предоставляемых районными в городах Киеве, Севастополе госадминистрациями по согласованию с Советом министров АРК, областными, Киевской и Севастопольской горгосадминистрациями. Третий раздел «Административный сбор» будет регулировать порядок начисления и выплаты административного сбора за предоставленные административные услуги.

Исследован опыт зарубежных стран, модели и процедурные стандарты предоставления качественных публичных услуг, отечественный опыт применения «принципа молчаливого согласия» и принципа «единого окна» в деятельности райгосадминистраций. Предложено создание на районном уровне единого «универсама» административных услуг органов местного самоуправления и местных госадминистраций.

Сформулировано понятия «деятельность райгосадминистрации по рассмотрению обращений граждан» и «деятельность райгосадминистрации по предоставлению административных услуг», изложена авторская позиция относительно их процедурного содержания.

Обоснована целесообразность введения административной ответственности должностных лиц за нарушение законодательства по вопросам предоставления административных услуг: дополнения главы 15 «Административные правонарушения, посягающие на установленный порядок управления» Кодекса Украины об административных правонарушениях ст. 186-4 в предложенной автором редакции.

Проведено социологическое исследование оценки населением Украины качества административных услуг, которые предоставляются райгосадминистрациями города Киева, разработана система внутренней «с позиции государства» и внешней «с позиции потребителей» оценки деятельности райгосадминистрации по предоставлению административных услуг.

***Ключевые слова:*** районная государственная администрация, сфера предоставления административных услуг, правосубъектность, государственно-властные полномочия, стандарты, административная ответственность, структура, совершенствование.

**SUMMARY**

**Sorokina I. District state administration as the subject of administrative services.** *– Manuscript.*

Dissertation on obtaining the scientific degree of PhD (Law) in specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law. – National Aviation University, Kyiv, 2014.

In the thesis conducted a comprehensive study of the legal personality of the district state administration of the public entity as defined level of its regulation of public authority and the institutional framework of the activities in the provision of administrative services. Monitored regulatory, reformation of competency regulations governing the scope of administrative services central authorities and their territorial bodies, local authorities, justified copyrights suggestions to improve them by making changes and additions to the Laws of Ukraine «On administrative services» and «On Local State Administrations», a system of government and departmental regulations.

Studied the experience of foreign countries, models and procedural standards in the provision of quality public services, the domestic experience of the «principle of tacit consent» and the «single window» in the activities of district administrations. Proposed the establishment of district-level single «supermarket» of administrative services to local government and local administrations.

The notion of «the activities of state administration to consider appeals of citizens» and «the activities of state administration for the provision of administrative services», reflected the author’s position regarding their procedural content.

The expediency of introducing administrative responsibility of officials for violation of the legislation on the provision of administrative services: additions to Chapter 15 «Administrative offenses against the established order of control» of the Code of Administrative Offences аrticle 186-4 in the wording proposed by the author.

***Keywords:*** district state administration, the scope of administrative services, the legal, public authority, standards, administrative responsibility, structure, improvement.