

Міністерство освіти і науки України
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу
Інститут гуманітарної підготовки та державного управління
Кафедра публічного управління та адміністрування

Мандзюк Мар`яна Михайлівна

УДК 35.077:005.35

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

Розвиток системи надання адміністративних послуг

281 «Публічне управління та адміністрування»

_____ М.М. Мандзюк

Науковий керівник Гончарук Олег Романович

Допущено до захисту
В.о.завідувача кафедри,
д.держ.упр., професор

_____ І.П. Лопушинський

Рецензент
доцент кафедри ПУА,
к.держ.упр. доцент

_____ В.І. Малімон

Робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

Івано-Франківськ – 2023

АНОТАЦІЯ

Мандзюк М. М. Розвиток системи надання адміністративних послуг.
– Рукопис.

Магістерська робота за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2023.

У магістерській роботі запропоновано розв’язання актуального науково-прикладного завдання, що полягає у обґрунтуванні теоретичних та методологічних засад, науково-практичних рекомендацій щодо децентралізації надання адміністративних послуг в Україні. Розкрито сутність комплексу сервісів клієнто-центрованого публічного управління як єдиної системи, яка поєднує різні сфери надання публічних послуг, на принципах доступності, субсидіарності, комплексного надання послуг.

У роботі розглянуто вітчизняну систему надання адміністративних послуг через призму світових тенденцій, серед яких виділено трансформацію структури суб’єкт-об’єктних відносин; зміну вектору публічної влади в бік забезпечення партикулярних потреб із акцентом на якості; фокус на зміщення процедури надання послуги в площину електронної взаємодії; формування нової сервіс-орієнтованої культури. Звернуто увагу на організаційно-правове та ресурсне забезпечення діяльності Центрів надання адміністративних послуг та запропоновано напрями модернізації системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації влади в Україні.

Ключові слова: послуга, адміністративні послуги, публічні послуги, сервісна держава, Центри надання адміністративних послуг.

ANNOTATION

Mandzyuk M. M. Development of the system of providing administrative services. – Manuscript.

Master's Research Paper for the specialty 281 «Public Administration». – Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas. – Ivano-Frankivsk, 2023.

The master's thesis offers a solution to an actual scientific and applied task, which consists in substantiating the theoretical and methodological foundations, scientific and practical recommendations regarding the decentralization of the provision of administrative services in Ukraine. The essence of the complex of client-centered public administration services as a single system that combines various areas of public service provision based on the principles of accessibility, subsidiarity, and integrated service provision is revealed.

The work examines the domestic system of providing administrative services through the prism of world trends, among which the transformation of the structure of subject-object relations is highlighted; a change in the vector of public power towards the provision of particular needs with an emphasis on quality; focus on shifting the service provision procedure to the plane of electronic interaction; formation of a new service-oriented culture. Attention was drawn to the organizational, legal and resource support of the activity of the Centers for the provision of administrative services, and directions for the modernization of the system of provision of administrative services in the conditions of the decentralization of power in Ukraine were proposed.

Key words: service, administrative services, public services, service state, Centers for the provision of administrative services.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	9
1.1 Концептуальні засади дослідження надання адміністративних послуг органами публічної влади.....	9
1.2 Зарубіжний досвід щодо надання адміністративних послуг на місцевому рівні.....	19
РОЗДІЛ 2. НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ.....	35
2.1 Становлення та розвиток системи надання адміністративних послуг в Україні.....	35
2.2 Організаційно-правове та ресурсне забезпечення діяльності Центрів надання адміністративних послуг.....	49
РОЗДІЛ 3. ОСНОВНІ НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	62
3.1 Оптимізація надання адміністративних послуг в умовах децентралізації влади	62
3.2 Рекомендації з надання адміністративних послуг в умовах розвитку міжмуніципального співробітництва.....	67
ВИСНОВКИ.....	77
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	77

ВСТУП

Актуальність теми. Розбудова України як правової демократичної держави вимагає радикальної зміни пріоритетів у державній діяльності і принципів та форм відносин між владою і приватними (фізичними та юридичними) особами. Людина, її права та свободи відповідно до Конституції України визнані найвищою соціальною цінністю. Держава не управляє суспільством, а надає йому послуги, а відтак головне завдання сучасної держави полягає саме в наданні приватним особам якісних послуг.

Приватні особи є не прохачами у відносинах з органами влади, а споживачами послуг. Держава в особі публічних суб'єктів (органів державної влади та органів місцевого самоврядування) повинна орієнтуватися на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування.

Створення зручних і доступних умов отримання адміністративних послуг є однією з головних задач, що має вирішуватися органами місцевого самоврядування. Адже основне призначення публічної адміністрації – надання послуг, і саме за якістю послуг кожен громадянин оцінює компетентність та доброзичливість влади.

Мета «служіння» держави інтересам людини знайшла пряме текстуальне відтворення в Концепції адміністративної реформи в Україні. Це є складним завданням, оскільки потребує якісно нового підходу щодо сутності та функціональної орієнтації виконавчої влади, запровадження її нової ідеології, що визначено Концепцією одним із ключових завдань щодо досягненню мети адміністративної реформи.

Для наведення ладу в сфері послуг та впровадження в діяльність держави науково обгрунтованої теорії процесу надання послуг необхідно керуватися єдиними теоретичними засобами, в тому числі щодо розуміння понять, видів та ознак адміністративних послуг.

Найбільш поширеною підставою для початку адміністративної процедури є звернення (заява) приватної особи. У сучасній теорії адміністративного права категорію справ за заявами приватних осіб вже іменують «наданням адміністративних послуг». Методологічною основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння держави (влади) людині (суспільству), тому категорія «адміністративних послуг» у своїй основі має таке ж навантаження, що й у приватному праві (секторі) – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи.

Теоретичні питання реформування системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні та інших країнах досліджували такі відомі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: С. Дембіцька, І. Драган, В. Кампо, В. Князев, І. Коліушко, А. Ліпенцев, В. Малиновський, В. Мамонова, О. Поляк, Т. Серьогіна, В. Тимцуник, Ю. Шаров, Н. Щербак та ін.

Водночас, незважаючи на численні наукові розробки щодо удосконалення системи надання адміністративних послуг, питання теоретичного та практичного обґрунтування їх надання на місцевому рівні, зокрема в умовах реформування місцевого самоврядування та реалізації політики децентралізації в Україні, наразі є недостатньо вивченими. Усе це обумовлює актуальність теми магістерської роботи.

Мета та завдання дослідження. *Метою* магістерської роботи є розробка пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування в Україні.

Для досягнення цієї мети поставлено такі *завдання*:

- розкрити теоретичні засади надання адміністративних послуг;
- узагальнити зарубіжний досвід організації надання адміністративних послуг на місцевому рівні;
- проаналізувати особливості еволюції інституту надання адміністративних послуг в Україні;

підготувати рекомендації щодо подальшого вдосконалення системи надання адміністративних послуг на місцевому рівні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які пов'язані з адміністративними послугами.

Предметом дослідження є надання адміністративних послуг органами публічної влади.

Методи дослідження. Для реалізації мети й завдань дослідження, використано комплекс сучасних загальнонаукових та спеціальних методів, а саме: методи аналізу й синтезу, індукції та дедукції, порівняння – для визначення предмета дослідження, основних складових реформування системи публічного управління; метод порівняльного аналізу – для вивчення якісних змін, що відбувалися на певних етапах модернізації місцевого самоврядування та становлення національної системи надання адміністративних послуг; метод компаративного аналізу – для визначення спільних характеристик і відмінних властивостей системи надання адміністративних послуг в органах місцевого самоврядування, а також виявлення кращих європейських і світових практик щодо надання адміністративних послуг та обґрунтування можливостей їх застосування в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів. Сутність наукової новизни результатів дослідження полягає у вирішенні актуальної наукової проблеми з обґрунтування теоретичних засад, а також розроблення науково-практичних рекомендацій щодо розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні в умовах децентралізації.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що положення та висновки магістерської роботи можуть бути використані для підготовки та узгодження управлінських і суспільно-політичних рішень при виробленні й реалізації політики місцевого та регіонального розвитку, при налагодженні взаємодії органів публічної влади, зокрема місцевого самоврядування з громадськістю, співробітництва територіальних громад, для

підвищення якості адміністративних послуг, що надають органи публічного управління громадянам.

Логіка проведеного дослідження зумовила **структуру роботи**: вступ, три розділи, висновки, список використаних джерел. Загальний обсяг роботи складає 83 сторінки. Список використаних джерел містить 55 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1 Концептуальні засади дослідження надання адміністративних послуг органами публічної влади

Становлення України як суверенної, незалежної, демократичної та соціальної держави, вибраний нею курс на європейську інтеграцію зумовлюють необхідність суттєво підвищити дієвість системи публічної влади та реформування місцевого самоврядування. Демократичні перетворення, що відбуваються в Україні, потребують нових підходів до формування механізмів та інструментів функціонування й розвитку місцевого самоврядування, їх наукового обґрунтування в контексті європейських стандартів організації життєдіяльності на місцевому рівні, оскільки ефективне місцеве самоврядування є одним з найважливіших чинників успішного проведення політичної та адміністративної реформ¹.

У сучасному публічному управлінні відбувається всебічна й систематична реструктуризація. Відповідно до демократичного розуміння головних цінностей та завдань діяльності органів публічної влади, цей процес може мати такі компоненти: планування принципів політичної й адміністративної діяльності; розвиток стратегій залежно від інтересів суспільства та конкретних громадян; децентралізація державної влади; часткове припинення державного регулювання й удосконалення системи контролю (наприклад, оцінювання результативності виконання тих чи інших

¹ Щербак Н. В. Інституційна підтримка модернізації державного управління в умовах реалізації політики європейської інтеграції. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 3 (29). С. 21. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2016_3_5.

повноважень); формування довіри до діяльності демократичних інституцій, які несуть відповідальність перед громадянами².

Нові завдання щодо модернізації системи публічного управління зумовили різноманітні дослідження щодо запровадження нового публічного менеджменту, зберігаючи при цьому основні принципи традиційної моделі управління, а саме:

нове ставлення до «старих» цінностей, таких як: справедливість, мораль, прозорість та довіра, які відповідають принципу трьох основних “Е” (в англійській транскрипції) нової системи публічного менеджменту (економічність, результативність, ефективність);

нові підходи до вирішення проблем у територіальних громадах (встановлення пріоритетів стосовно вирішення тих чи інших проблем та визначення діяльності з їх вирішення), удосконалення механізмів прийняття рішень, згідно з якими потрібно розробляти стратегії місцевого розвитку;

використання засобів координації для вирішення проблемних питань, наприклад, стратегічні плани, різні види формального й неформального співробітництва та домовленості;

експерименти щодо впровадження нових інформаційних технологій для забезпечення ефективнішої співпраці між органами влади та громадянами.

Відзначимо, що концепція нового публічного менеджменту є щільно пов’язаною з концепцією «доброго врядування» («Good Governance»). «Біла книга європейського врядування» визначає п’ять принципів «доброго врядування», а саме: відкритість, участь, відповідальність, ефективність, послідовність³.

Від самого початку становлення України як незалежної держави майже всі сфери суспільного життя опинилися під впливом загальнонаціональних трансформаційних процесів, не оминули реформи й публічну владу. Традиційний вектор на вирішення загальних суспільних потреб, що є

² Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук.-практ. посіб. / за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. Київ : Крамар, 2003. С. 250.

³ Біла книга. Європейське врядування / Комісія Європейських Співтовариств. URL: <http://upi.org.ua/load/4-1-0-113>.

природним покликанням держави як форми організації суспільства в нових умовах потребував перегляду. Адже перехід держави на демократичну основу урядування передбачає задоволення не тільки абстрактних суспільних інтересів, але й врахування інтересів кожної окремої особи, як фізичної, так і юридичної. Вказуючи на домінуючу роль публічних послуг в цьому, вчені розробляли адекватну систему поглядів на їхню сутність та місце в становленні демократичної держави.

Проте намагання теоретиків виділити основні ознаки поняття «послуга» не завжди давали бажаний результат, адже сама за себе говорить складність дефініції, яку визначають як багатоманітні дії або результат цих дій, що є одним із видів економічних благ, не є сталими, а можуть змінюватися під впливом певних умов. Це обумовило численні невдачі дослідників щодо спроби визначення категорії.

В найбільш загальному розумінні, така складна й багатоаспектна категорія як «послуга» розуміється в якості результату праці, виконання корисної дії, надання допомоги тощо. Аналогічний зміст вкладається в поняття «послуга» в англійській мові, що в перекладі (англ. – service) означає дію щодо допомоги або виконання роботи для когось.

Доповнити зміст поняття покликані мультидисциплінарні підходи, зокрема, через призму менеджменту в контексті споживчої вартості, категорія «послуга» розглядається в якості продукту, причому на відміну від товару, який також розглядається як продукт, послуга не завжди передбачає матеріальне вираження.

Реалізація нової системи публічного менеджменту та концепції «доброго врядування» має допомогти виконати такі завдання: надання громадянам більших можливостей щодо участі в процесі прийняття рішень; встановлення щільніших взаємозв'язків між політичною діяльністю й сферою публічного

управління, сприяння визначенню головної мети та інших стратегічних завдань; модернізація й демократизація системи публічного управління на всіх рівнях ⁴.

Як зазначає Ю. Куц ⁵, підвищення ефективності та якості наукових досліджень у галузі державного управління передбачає адекватне розуміння природи науки державного управління, чітке усвідомлення її зв'язку із сучасними тенденціями розвитку наукового пізнання та викликами історії. Сучасний етап розвитку наукового пізнання породжує третій його рівень – технологічний, який доповнює емпіричний та теоретичний.

Відбувається зміна місця, ролі й характеру управлінської діяльності. По-перше, управління в постіндустріальному суспільстві, на відміну від безпосередньої, виконавської праці в індустріальному, стає основою суспільного виробництва. Продуктивність праці та комерційний успіх останнього на 70–80% залежать від менеджерських якостей так званих «білих комірців», тобто вищої ланки керівників та організаторів виробництва. По-друге, науково-технологічний тип знань (інформація) стає основним засобом управління. По-третє, з'являється низка навчальних закладів, що професійно готують управлінські кадри для різних галузей господарства, а також для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. По-четверте, масове запровадження інформаційно-комунікативних технологій сприяє процесу глобалізації світу, робить його єдиним, цілісним, коли всі народи планети, незалежно від їх расових, релігійних, політичних, економічних чи культурних відмінностей, почуваються «пасажирами одного космічного корабля» ⁶.

Становлення незалежної Української держави, розвиток місцевої та регіональної демократії зумовили необхідність розробки нових підходів до забезпечення стандартів «доброго врядування». Вимоги суспільства до

⁴ Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування / [за ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева]. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. С. 261.

⁵ Куц Ю. О. Сталий розвиток територіальної громади : управлінський аспект : монографія / Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, О. К. Чаплигін, В. П. Солових, І. О. Поліщук; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Харк. регіон. ін-т держ. упр. Х., 2008. С. 125.

⁶ Драган І. Організація надання публічних послуг населенню органами влади : зарубіжні практики. *Державне управління : удосконалення та розвиток*. 2014. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=703>.

системи місцевого самоврядування зумовлюють потребу в новому осмисленні та науковому забезпеченні процесів її функціонування й розвитку. Мета дослідження спонукає нас зосередитися на розгляді питань надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування з позицій системної методології.

Реформування системи місцевого самоврядування – це складний динамічний процес, який потребує всебічного аналізу та вивчення. Проблеми, пов'язані з різними аспектами розвитку місцевого самоврядування, були предметом дослідження протягом значного періоду розвитку вітчизняної правової науки. Перш за все, ці питання розглядали з позицій адміністративного права.

Як зазначає М. Пухтинський, здобуття Україною державної незалежності зумовило необхідність вивчення нових підходів до розвитку місцевої та регіональної демократії, а також зарубіжного досвіду щодо реформування системи місцевого самоврядування ⁷.

Система місцевого самоврядування – це динамічна система, тому що вона функціонує в умовах динамічних змін зовнішнього та внутрішнього середовища (найчастіше зміни внутрішніх станів системи зумовлені змінами в зовнішньому середовищі). Процес функціонування цієї системи проходить в умовах змін стратегічних та оперативних цілей і виникнення нових завдань відповідно до вимог зовнішнього середовища ⁸.

Процеси прийняття управлінських рішень у системі місцевого самоврядування та її підсистемах відбуваються під впливом складних, динамічних соціально-політичних, економічних факторів. Кожне рішення в системі місцевого самоврядування містить у собі як економічні, так і соціальні та політичні аспекти функціонування суспільства. Взаємний вплив і зумовленість вказаних вище факторів формує одну з головних особливостей

⁷ Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук.-практ. посіб. / за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. Київ : Крамар, 2003. С. 280.

⁸ Мамонова В. В. Методологія управління територіальним розвитком : монографія. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2006. С. 85.

системи сучасного державного управління та місцевого самоврядування. У зв'язку із цим виникає необхідність розробки нових підходів до прийняття рішень, що поєднували б у собі характеристики економічних, соціально-політичних та інших процесів, необхідних для прийняття управлінських рішень⁹. Тобто необхідно створити таку систему технологій прийняття управлінських рішень, яка б надала змогу здійснити синтез різних наукових дисциплін, що забезпечують цілісне відображення проблемних ситуацій у процесах прийняття управлінських рішень¹⁰.

Вирішення цієї проблеми може бути здійснене на засадах моделювання й використання креативних методів мислення та відповідних дій. Механізми вирішення вказаних проблем повинні відповідати таким вимогам: орієнтуватись переважно на характер проблеми, її змістовну сторону; забезпечувати вироблення інтегральних рішень і підтримувати вибір остаточного варіанта рішення на основі порівняльної ефективності варіантів; передбачати вибір рішення з урахуванням динаміки наслідків у довгостроковій перспективі; бути стійкими в широкому діапазоні змін зовнішніх факторів; оцінювати впливи стратегій різних підрозділів системи місцевого самоврядування на функціонування й розвиток інших її підсистем та компонентів; розглядати рішення завдань розвитку як процес, що реалізується протягом усього періоду існування системи; підтримувати в певних межах можливість корекції цілей відповідно до вимог зовнішнього та внутрішнього середовища; забезпечувати гнучкість технологій прийняття рішень, що надає змогу керівнику використовувати їх за необхідності; бути орієнтованими на колективні підходи прийняття рішень, які відповідають реальним потребам системи місцевого самоврядування.

⁹ Русін В. Л. Реформування адміністративно-територіального устрою України в контексті зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування. URL: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/Admin/%>.

¹⁰ Мусєєв М. С. Використання концепції «управління по результатах» у забезпеченні інфраструктурного розвитку. *Сучасні тенденції в економіці та управлінні : новий погляд* : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. Донецьк : СІЕУ, 2013. С. 37–39.

Одним із завдань науки державного управління, як зазначає О. Стрельченко¹¹, є підвищення здатності державного апарату забезпечувати належну якість управління як на рівні політичного врядування, так і на рівні професійного адміністрування, підвищувати його ефективність та результативність не лише з погляду управлінців, а й громадян. Характеристики такого управлінського процесу виражаються нині через концепції «нового публічного менеджменту» та «доброго врядування».

На нашу думку, важливо, щоб питанням вдосконалення надання адміністративних послуг громадянам приділяла увагу саме наука державного управління, яку часто називають «технонаукою», або наукою нового покоління.

О. Поляк¹² зазначає, починаючи з кінця 80-х рр. ХХ ст., багато розвинутих країн світу, зокрема, Велика Британія, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія тощо, запровадили систему оцінювання роботи органів публічної влади, у тому числі з надання адміністративних послуг, що ґрунтується на очікуваннях та уподобаннях споживачів. Це фактично й було початком упровадження доктрини «служіння» («надання послуг»).

Методологічною основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння держави (влади) людині (суспільству), тому категорія «адміністративних послуг» в своїй основі має те саме навантаження, що й у приватному праві (секторі), – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи.

Як зазначають багато науковців, упровадження адміністративних послуг має здійснюватись на єдиних засадах, що вимагає визначення поняття «адміністративні послуги», з'ясування його ознак та співвідношення з іншими суміжними категоріями. Одночасно варто зазначити, що в Концепції адміністративної реформи в Україні використовують терміни «державні послуги» і «управлінські послуги».

¹¹ Стрельченко О. Г. Правове підґрунтя надання адміністративних послуг. *Митна справа*. 2011. № 2. С. 43–50.

¹² Поляк О. Класифікація управлінських послуг. *Ефективність державного управління* : зб. наук. праць ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України / за заг. ред. А. О. Чемериса. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. Вип. 6. С. 375–384.

О. Поляк¹³ пропонує взяти за основу класифікації адміністративних послуг такі елементи: інтерес, потреба в наданні адміністративних послуг; структури, які надають адміністративні послуги (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні підприємства та організації тощо); джерела (кошти державного та місцевого бюджетів, кошти споживачів тощо); галузі надання послуг; показники послуг (ефективність, дієвість, доступність тощо); характер оцінювання управлінських послуг тощо.

Адміністративну послугу можна розглядати в двох аспектах, а саме: як публічно-владну діяльність адміністративного органу, спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи; або як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалась за заявою особи¹⁴.

Ідентифікувати діяльність органів влади як надання адміністративних послуг можна завдяки ознакам, які мають адміністративні послуги, а саме:

адміністративну послугу надають за заявою фізичної або юридичної особи. Тому так звана «втручальна» діяльність адміністративного органу (інспекційні перевірки тощо) не є адміністративною послугою;

надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи. Найбільш типовими прикладами адміністративних послуг є різноманітна діяльність щодо проведення реєстрації (суб'єктів господарювання, транспортних засобів, майнових прав тощо), видачі дозволів (ліцензій) тощо;

право на отримання особою конкретної адміністративної послуги має бути визначеною законом. В ідеалі закон повинен встановлювати відповідне повноваження (право-обов'язок) адміністративного органу й порядок надання

¹³ Поляк О. Класифікація управлінських послуг. *Ефективність державного управління* : зб. наук. праць ЛПІДУ НАДУ при Президентові України / за заг. ред. А. О. Чемериса. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2005. Вип. 6. С. 375–384.

¹⁴ Центри надання адміністративних послуг : створення та організація діяльності : практ. посіб. / [заг. ред. В. П. Тимошук]. 2-ге вид., доп. і доопр. Київ : СПД Москаленко О. М., 2011. С. 28.

адміністративної послуги. Також можливим є варіант, коли закон визначає загальні підстави для існування адміністративної послуги, а її «запровадження» залишається на розсуд компетентного органу (наприклад, законодавство про охорону архітектурної спадщини може передбачати повноваження органів місцевого самоврядування на обмеження руху в окремих частинах населеного пункту. Відповідно введення спеціального дозволу на в'їзд на певну територію населеного пункту буде муніципальною адміністративною послугою);

адміністративні послуги надають виключно адміністративні органи через реалізацію ними владних повноважень. Поняття «адміністративного органу» тут вживається не в статутному та організаційному значенні (такими, наприклад, є органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування), а у функціональному. Тобто «адміністративним органом» можна вважати будь-якого суб'єкта (у тому числі установу, організацію, підприємство, незалежно від форми власності), який на виконання закону чи в порядку делегування здійснює функції державного управління або місцевого самоврядування. Наприклад, адміністративними органами у функціональному значенні є бюро технічної інвентаризації (які мають сьогодні статус державних чи комунальних підприємств) при вчиненні певних реєстраційних дій тощо. Застереження щодо владності надає змогу «відсіяти» різні супутні послуги господарського характеру (наприклад, ксерокопіювання чи ламінування документів), що їх сьогодні в Україні мають право надавати ті самі суб'єкти, у тому числі багато органів виконавчої влади;

результатом адміністративної послуги у формально-процедурному значенні є адміністративний акт, тобто рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи. Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася по цю послугу.

У ширшому значенні до адміністративних послуг можна зарахувати звернення до адміністративного органу не лише за юридичним оформленням суб'єктивних прав особи, а й щодо виконання обов'язків фізичної або

юридичної особи. Наприклад, відповідно до вимог чинного законодавства, фізичні та юридичні особи зобов'язані періодично подавати звіти, декларації до податкових та інших «контролюючих» органів. Організація прийому таких звітів і декларацій має здійснюватися на тих самих засадах, що й надання інших адміністративних послуг.

У Законі України «Про адміністративні послуги», ухваленому Верховною Радою України 6 вересня 2012 р., подано таке визначення адміністративної послуги: «Адміністративна послуга – це прийняття згідно із законом за зверненням фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання нею визначених законом обов'язків»¹⁵.

Адміністративна послуга розглядається як спрямована на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи публічно-службова діяльність адміністративного органу, яка здійснюється за заявою цієї особи¹⁶.

Отже, можна визначити адміністративну послугу 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 і ліцензій, сертифікатів, посвідчень, довідок, проведення реєстрації тощо).

Послуги, що надаються державою та місцевим самоврядуванням, становлять сферу публічних послуг. Принципова відмінність між публічними послугами та послугами приватного сектора полягає в тому, що приватний сектор намагається максимально розширити асортимент послуг, а номенклатура публічних послуг має ґрунтуватися на протилежному принципі, а саме: держава робить тільки те, що не може або не повинен робити приватний сектор.

¹⁵ Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI станом на 01 січня 2016 р. Законодавство України. URL: zakon.rada.gov.ua/go/5203-17.

¹⁶ Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. кол. : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) [та ін.]. С. 56.

За ознаками суб'єкта, що надає адміністративні послуги, необхідно розмежовувати державні та муніципальні (комунальні) послуги. Державні послуги – це такі, що надаються органами державної влади (як правило, лише виконавчої) та державними установами, організаціями, підприємствами. Муніципальні послуги – це такі, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними установами, організаціями, підприємствами. Одночасно неадміністративні послуги – це послуги, які не пов'язані з прийняттям владних рішень (наприклад: дошкільне виховання, освітні та медичні послуги тощо).

Питання адміністративних послуг є тісно пов'язаним з правовим регулюванням адміністративної процедури та загальними вимогами до публічної адміністрації (у цьому випадку це сукупність адміністративних органів).

У демократичних країнах кожній особі гарантовано право на неупереджене, чесне вирішення її справи за обґрунтований проміжок часу. Це право включає: право особи бути вислуханою до прийняття будь-якого індивідуального рішення, що може на неї негативно вплинути; право кожної особи на доступ до матеріалів справи, які її стосуються; зобов'язання адміністративних органів обґрунтовувати свої рішення. Зазначені права повинні бути закріплені на законодавчому рівні та стосуватися всіх адміністративних органів без винятку.

1.2 Зарубіжний досвід щодо надання адміністративних послуг на місцевому рівні

Питання покращення якості надання адміністративних послуг є тісно пов'язаним із концепцією «нового публічного менеджменту», яка набула поширення в теорії та практиці державного управління багатьох країн у другій половині ХХ-го століття. Починаючи з кінця 1980-х рр., багато країн, зокрема, Велика Британія, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія тощо, запровадили систему оцінювання роботи органів державної влади, у тому числі

з надання адміністративних послуг, що ґрунтується на очікуваннях та уподобаннях споживачів.

Передумовою здійснення такого оцінювання є проведення широких досліджень (опитувань, анкетувань, інтерактивних голосувань, соціологічних досліджень тощо) серед споживачів послуг. Головною метою таких досліджень є визначення очікувань споживачів послуг, які стають підставою для оцінювання якості послуг та встановлення стандартів роботи органів влади, що надають адміністративні послуги. На основі результатів проведеного дослідження відповідний орган має підготувати відповідні стандарти надання адміністративних послуг¹⁷.

Зарубіжний досвід не дає відповіді на питання про єдиний перелік критеріїв оцінювання якості адміністративних послуг. Наприклад, у Канаді серед критеріїв якості називали такі: своєчасність, професійність, компетентність службовців, люб'язність, комфорт, справедливість, результат. Ці критерії відображають, насамперед, очікування споживачів.

У *Фінляндії* оцінювання публічних послуг пропонували здійснювати за такими групами критеріїв: менеджмент і персонал, процедури та структура органу, якість і задоволеність споживача, економність та ефективність, результативність. У цьому випадку враховують не лише інтереси споживачів, а й публічні інтереси.

У *Великій Британії* важливу роль у підвищенні якості публічних послуг відіграла Хартія громадянина. Зокрема, урядом було визначено, що підвищувати якість послуг необхідно шляхом встановлення стандартів роботи публічних служб щодо надання послуг. З часу набуття чинності цією Хартією (1991 р.) не втратили своєї актуальності шість її ключових принципів, які стосуються таких питань: стандарти (необхідність встановлення, оприлюднення й дотримання стандартів); інформація та відкритість; консультування; повага й готовність допомогти; виправлення стану справ (уважне ставлення до скарг та,

¹⁷ Серьогіна Т. В. Система надання публічних послуг в умовах децентралізації : методологічні засади. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 «Теорія та історія державного управління». Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Харків, 2021. С. 104.

по можливості, урахування побажань скаржників); ефективне використання коштів¹⁸.

На основі Хартії громадянина прийнято десятки національних (загальнодержавних) та понад ста тисяч місцевих хартій. Так, окремі органи затверджували власні хартії, де визначали стандарти послуг, які вони надають, та цілі, яких вони прагнуть досягти. Реалізація Хартії громадянина передбачала постійне оновлення та підвищення стандартів публічних послуг. Так, з 1 квітня 1997 р. впроваджено шість «стандартів роботи для центрального уряду»¹⁹, а саме:

відповідати на листи швидко та зрозуміло. Кожен орган повинен сам встановити стандарти щодо відповіді на листи й оприлюднити цю інформацію;

прийняти особу протягом 10 хвилин для будь-якої зустрічі у відповідному органі влади;

надавати чітку відповідь про свої послуги та щонайменше один номер для телефонних запитів, або зв'язати особу з тим, хто може їй допомогти;

регулярно консультувати громадян з питань надання адміністративних послуг;

мати щонайменше одну процедуру опрацювання скарг щодо послуг, а також надсилати особі за її вимогою інформацію про таку процедуру;

робити все можливе для того, щоб послуги були доступні кожному громадянину, у тому числі людям з особливими потребами.

Оцінювання дотримання вимог Хартій здійснюють насамперед споживачі. Для того, щоб стимулювати публічні служби підвищувати якість своїх послуг, також упроваджено нагородження так званою «Відзнакою Хартії». Подаватися на отримання цієї нагороди можуть організації, що безпосередньо надають адміністративні послуги. Для цього організація має

¹⁸ Дембіцька С. Л. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування : дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук. Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2016. С. 102.

¹⁹ Впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях : українська практика та європейський досвід / В. В. Толкованов, Н. В. Щербак, Т. В. Василевська, В. П. Удовиченко. Київ : Крамар, 2008. С. 87.

довести, що вона дійсно надає якісні послуги. Критеріями оцінювання встановлено відповідні принципи ²⁰, а саме:

встановлення, оприлюднення та відслідковування дотримання чітких стандартів, які легко оцінювати споживачам послуг; оприлюднення інформації про фактичне дотримання стандартів;

наявність повної та точної інформації про послугу доступною мовою. Крім того, кожен співробітник відповідної організації має надавати належну консультаційну допомогу або іншим чином допомагати споживачам;

проведення регулярних та систематичних консультацій із споживачами послуг для вдосконалення якості надання послуг. Окремою частиною критерію є можливість вибору в споживача, зокрема, це стосується годин прийому, способу звернення, наявності мобільних офісів тощо;

ввічливість службовців та бажання допомогти. Критерій оцінюється позитивно, якщо піклування про споживача є для організації більш важливим критерієм, ніж комфорт працівників;

належне вирішення проблем, яке включає вибачення, повне та зрозуміле пояснення (у разі виникнення проблем), швидке та ефективне реагування, а також забезпечення права на оскарження;

ефективне та економне надання публічних послуг;

задоволеність споживачів;

удосконалення організацією якості послуг протягом останнього часу;

наявність планів вдосконалення та інновації надання послуг на майбутнє.

Разом з тим, більшість європейських країн звернули увагу на комплексного вирішення питання надання адміністративних послуг громадянам у 1990-х рр., що пов'язано зі вступом до періоду так званої «нової моделі управління».

У ФРН такі установи мають назви «burgerburo» або «burgeramt» («офіс для громадян» або «бюро для громадян»). Також зустрічаються такі переклади

²⁰ Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування / [за ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева]. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. С. 387.

згаданих термінів: «сервісна служба для громадян», «відомство у справах громадян», «центр для звернень громадян», «бюро з прийому громадян», «служби з опрацювання запитів громадян». З метою отримання громадянином без ускладнень, швидко і, по можливості, у межах одного візиту, адміністративної послуги в багатьох європейських країнах була розроблена модель «єдиного офісу для громадян» («one-stop-shop»). Одними із локомотивами цього руху стали Нідерланди, ФРН, а також Скандинавські країни. «Офіси для громадян» у ФРН набагато повільніше утворювалися у великих містах, ніж у малих громадах. Проте, наприклад, у Берліні функціонує на сьогодні вже 46 таких офісів. Ініціативи зі створення таких офісів у Німеччині були віднесені на розсуд муніципалітетів, оскільки ні спеціального законодавства, ні урядових (федеральних чи земельних) програм із цієї тематики не було. Таким чином, більшість міст запроваджували такі установи на власний розсуд, і тому практика їх роботи має багато особливостей. Ще однією поширеною назвою таких установ у ФРН є універсами послуг (далі – УП), які є візитною карткою німецької адміністрації (відображають її імідж у громадськості), оскільки в УП відбувається до 80% контактів адміністрації з приватними особами. Тому створювати УП рекомендовано, незалежно від розмірів громади, оскільки він є центральним місцем звернення громадян до адміністрації²¹.

Існує декілька причин утворення УП, а саме: підвищення якості послуг та орієнтація на замовника; заощадження в профільних відомствах і підвищення ефективності; поліпшення іміджу або адміністративного/міського маркетингу; оптимізація умов роботи та орієнтація на співробітників. Основними цілями під час утворення УП у ФРН є такі: надання можливості як фізичним, так і юридичним особам, вирішити в одному місці максимальну кількість справ; центральне розташування УП, сучасне оформлення приміщень та відсутність бар'єрів; орієнтація широкого спектра послуг (по можливості) на конкретні

²¹ Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування / [за ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева]. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. С. 390.

життєві обставини («переїзд», «народження дитини» тощо); скорочення часу перебування в дорозі споживачів та часу на «походи по кабінетах»; встановлення подовжених часів прийому; зменшення або скасування черг відвідувачів; створення дружньої атмосфери у відносинах громадян з представниками адміністрації; швидкий сервіс надання максимальної кількості послуг «із одних рук» з різних питань; оптимізація процедури надання адміністративних послуг, забезпечення їх прозорості; по можливості вичерпне опрацювання й полегшення діяльності спеціалізованих служб; професійне та якісне надання консультацій «з одного джерела»; широкі інформаційні можливості; висока якість послуг, що надаються громадянам тощо.

На думку деяких фахівців, утворення «універсаму послуг» може тривати в середньому один – два роки (залежно від необхідності проводити будівельні роботи). У зв'язку із цим виділяють такі важливі кроки у цьому процесі: вибір та перебудова приміщень; визначення завдань УП; підбір персоналу на добровільних засадах через подання заяв; визначення годин прийому; налагодження найсучаснішої системи інформаційних технологій та комунікативного обладнання тощо. Кожен УП може ухвалювати рішення про спектр послуг, які він буде надавати. У ФРН такий перелік включає послуги, які є часто запитуваними та надання яких не вимагає тривалого опрацювання. Варто постійно переглядати прийнятий перелік з тим, щоб інтегрувати в УП функції інших структур (наприклад, консультаційні пункти для пенсіонерів та ін.). Як правило, 80% послуг УП становлять видача посвідчень особи та паспортів, реєстрація прибуття (вибуття), перереєстрація, надання податкових карток тощо.

Потрібно зауважити, що в німецьких «універсамах послуг» не надають соціальні послуги, дозволи на будівництво та послуги реєстрації актів цивільного стану, що пояснюється особливостями національного законодавства (за соціальні питання відповідає держава) та акцентом на надання «швидких» послуг. Специфікою ФРН є те, що для соціальних послуг та послуг у сфері будівництва існують спеціальні аналогічні УП за методами роботи установи.

При цьому для питань із будівництва у великих містах (від 200 000 жителів) рекомендується створювати будівельний УП, а у районних адміністраціях – районні УП. Фінансові органи сьогодні також усе частіше створюють УП для отримання податкових документів²².

Структура та організація УП у Німеччині передбачає такі важливі ознаки: організація великого офісного приміщення з місцями обслуговування замовників, у тому числі для конфіденційних розмов; створення «фронт-офісу» (зони обслуговування замовників) та «бек-офісу» (зони для роботи співробітників УП), де опрацьовують документи, розподіляється пошта, працює телефонна служба; широка компетенція працівників, яка полягає в тому, що всі послуги повинні опрацьовуватися в УП усіма співробітниками (принцип загальних повноважень або універсалізму); порівняно великі міста (понад 30 тис. мешканців) мають при вході до УП інфотеки, де замовники отримують інформацію та вирішують дрібні питання (отримують бланки заяв, забирають готові посвідчення особи), що сприяє скороченню часу прийому (черг) та регулює потоки відвідувачів; якщо деякі місця обслуговування відвідуються споживачами частіше, рекомендується періодично (щотижня) практикувати зміну робочих місць між співробітниками (принцип ротації), що сприяє більш збалансованому розподілу навантаження та диверсифікації сфер діяльності працівників; починаючи з певного розміру міста (понад 40 тис. жителів), черга регулюється різними системами організації прийому (системою талонів з номерами); необхідність упорядкування черги, серед іншого, зумовлені відсутністю в споживачів можливості бачити всі місця обслуговування; організація роботи по змінах через подовжені години прийому з тією метою, щоб у години «пік» була забезпечена достатня чисельність персоналу²³.

²² Драган І. Організація надання публічних послуг населенню органами влади: зарубіжні практики. *Державне управління : удосконалення та розвиток*. 2014. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=703>.

²³ Драган І. Організація надання публічних послуг населенню органами влади : зарубіжні практики. *Державне управління : удосконалення та розвиток*. 2014. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=703>.

Таким чином, працівники бюро для громадян працюють не відповідно до загального режиму роботи в органах місцевого самоврядування, адже їм надається можливість самостійно вирішувати питання режиму роботи (складати робочий графік). УП повинні намагатися утримувати тривалість очікування громадянином прийому на рівні, нижче ніж 10 хвилин. Заміри потоків відвідувачів здійснюються шляхом використання організаційних форм упорядкування черги, зокрема через аналіз систем запису на прийом, що може стати в нагоді при плануванні оптимального використання робочих ресурсів.

Для УП у Німеччині була розроблена система параметрів (індикаторів) їх діяльності з акцентом на потреби споживачів. Практична оцінка моніторингу здійснюється за такими параметрами: фахова компетентність співробітників, оснащення приміщень, режим роботи та тривалість очікування, телефонні контакти тощо. На їх основі визначено відповідні стандарти. Результати проведеного моніторингу свідчать про успіхи в орієнтації на потреби клієнта, правильний добір кадрів, ділянки роботи, де є потенціал для оптимізації.

На мою думку, цікавим є досвід *Великої Британії* щодо організації надання адміністративних послуг, зокрема в місті Лондоні. У зв'язку із цим зазначимо, що місцеве самоврядування Лондона передбачає доволі складну систему органів і реалізується на двох рівнях: загальноміському та на рівні територіальних одиниць у складі Лондона. Лондон є розподіленим на 33 адміністративно-територіальні одиниці (райони), з яких 32 є муніципальними округами (borough), а також сіті, що має спеціальний статус. У кожному окрузі функціонує власна місцева рада, вибори до якої відбуваються раз на чотири роки ²⁴.

Одним із таких є Вестмінстер – округ Лондона, наділений статусом міста. У Вестмінстері функціонують три офіси «універсамів послуг» у зручних для доступу громадян місцях. У Хартії споживача визначено основні стандарти діяльності «універсамів послуг» у м. Вестмінстер, а саме: добропорядність і

²⁴ Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку : зб. мат-лів та документів / за заг. ред. М. Пухтинського, М. Власенка. Київ : Вид-во Акад. муніцип. упр., 2009. С. 271.

професіоналізм (наявність у службовців уніформи та бейджів з іменем; ввічливий, добропорядний й ефективний розгляд звернень, конфіденційне вирішення питань за зверненнями, уважне ставлення до деталей і виважене реагування на звернення), зручність у роботі (справедливість і рівність при наданні послуг споживачам; доступність послуг; підтримка персоналом внутрішнього зв'язку з необхідними відділами від імені споживачів для задоволення їх звернень; знання персоналом широкого спектра мов тощо), а також відповідальність (відповідальність за точність та якість роботи, інвестування розвитку персоналу для підвищення ефективності його роботи; надання відповідей на всі формальні скарги щодо «універсаму послуг» у десятиденний термін; діяльність персоналу відповідно до корпоративних цілей задоволення потреб споживачів і надання послуг за узгодженими стандартами турботи про споживача тощо).

Одночасно подано детальний перелік засобів надання адміністративних послуг, а саме: широкий спектр інформаційних буклетів та матеріалів для споживачів; безкоштовні телефонні лінії для зв'язку з підрозділами муніципальної ради; касове обслуговування всіх встановлених радою платежів; перевірка заяв на отримання ліцензій, зокрема, щодо вуличної торгівлі; доступ до дозвільної документації, а також технічні засоби пошуку необхідних документів і бланків за електронними ресурсами «універсаму послуг»; послуги з ксерокопіювання пов'язаних із радою документів; консультаційно-роз'яснювальні засоби для неангломовних споживачів; відеотермінал з доступом до перекладачів мовою жестів – для глухих споживачів і споживачів із проблемами слуху. Разом з тим, указано точну адресу офісів «універсамів послуг», а саме: докладну інформацію щодо наземного й підземного громадського транспорту, яким можна дістатися до «універсамів послуг», зокрема, автобусних маршрутів та станцій метро. Громадяни також поінформовані про графік роботи цих офісів. Зазвичай зазначені офіси розпочинають свою роботу в будні дні о 8:00 зранку та завершують її о 17:00 або о 19:00, а в суботу вони працюють з 9:00 до 13:00 або до 15:00. У другій

половині 2009 р. офіційний інформаційний ресурс муніципальної ради Вестмінстера було перероблено. Так, усі публічні послуги Ради викладено в алфавітному порядку з паралельним об'єднанням у групи відповідно до сфер суспільного життя, а саме: бізнес-послуги, послуги в справах дітей, послуги в житловій сфері, послуги з питань податків і зборів, планування та будівництва, реєстрації актів цивільного стану, освіти тощо. Також викладено короткий опис кожної послуги, зазначено коло осіб, її дії, наведено схожі за змістом послуги, вказано засоби зв'язку з відповідальними особами ²⁵.

Цікавим є також досвід *Республіки Польщі* в організації надання адміністративних послуг ²⁶, зокрема столиці цієї країни – міста Варшави. Варшава поділяється на 18 районів, які мають назву «дільниці» («dzielnica»). Одним із таких районів Варшави є Таргувек (Targówek), розташований на правому березі Вісли. Його площа становить 24,37 кв. км, а населення – понад 124 тис. осіб. Створення централізованої системи бюро обслуговування мешканців (далі – ВОМ) реалізовано в усіх районах Варшави для забезпечення мешканцям міста належної якості послуг та прискорення адміністративних процедур.

Реалізацію таких ВОМів у Польщі мали можливість бачити особисто в режимі обміну досвідом. Найбільше вразило те, що принцип роботи – багато установ під одним дахом. На першому поверсі розташовується саме прийом мешканців, адміністратори, рецепція, різноманітні термінали, ксерокси, які вільно доступні кожному, а на верхніх – служби, які є суб'єктами надання адміністративних послуг. Останні розташовуються виключно за прозорими скляними стінами.

Передачею пакетів документів в ВОМі займаються кур'єри. При вході вас зустрічає професійний адміністратор, який надає кваліфіковану консультацію. Також у польських «універсамах послуг» є створені умови для комфортного

²⁵ Драган І. Організація надання публічних послуг населенню органами влади : зарубіжні практики. *Державне управління : удосконалення та розвиток*. 2014. № 4. URL <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=703>.

²⁶ Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах : збірник / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. Київ : Крамар, 2010. С. 187.

пересування та знаходження осіб з обмеженими можливостями. Також є спеціальний відділ, який займається роботою з іноземцями.

Цікаво для нас було те, що мешканець Варшави за 15 хвилин отримав автомобільні номери та паспорт ІД до години часу. До цього нам варто прагнути.

Принцип роботи ВОМ – 20 працівників чекає 1 клієнта. Там взагалі відсутнє таке поняття як черги. Також варто відзначити, що хоч і польські «універсами послуг» висококомп'ютеризовані, проте у них до сьогодні є як електронний архів, так і паперовий, яким займається архіваріус.

Важливим для виконання функцій відділів визнано запуск електронної системи обслуговування мешканців, що має скоротити або ж цілком виключити потребу використання паперових документів після поширення електронних підписів. На сьогодні такі відділи функціонують у всіх 18 дільницях Варшави та поєднані в єдину централізовану інформаційну систему. Інформацію про відділ розміщено на сторінці офіційного інтернет-ресурсу м. Варшави – порталу «Віртуальна столиця» (www.um.warszawa.pl). На сторінці розміщено поштовий індекс та адресу цього відділу, його телефон і факс, адресу електронної пошти, а також посилання на сайт віртуального відділу з обслуговування мешканців (далі – ВВОМ). Крім того, на сторінці зазначено графік роботи відділу (з 8:00 до 16:00).

На сторінках інтернет-ресурсу ВВОМ подано бланки документів для звернення до будь-якого з 18 місцевих адміністративних відділів у дільницях. Крім того, на сайті наявна повна інформація про ці дільничні відділи; встановлено стандарти обслуговування споживачів; вказано сторінку загальноміського центру обслуговування мешканців; надано детальну інформацію про перелік справ, нормативно-правову базу (список нормативно-правових актів з питань архітектури та планування, транспорту, зв'язку, фінансів, місцевого самоврядування, господарської діяльності, економіки, геодезії й кадастру, публічної інформації та адміністративної процедури); визначено засоби зв'язку з іншими установами, у вільному доступі на сайті

перебуває програмне забезпечення, необхідне для оптимального використання його ресурсів.

Естонія. Тут центри функціонують при всіх місцевих адміністраціях різного рівня. Перелік послуг, що надаються через естонські «універсами послуг», включає в себе ВСІ можливі адміністративні послуги. Але варто відмітити, що в Талліні в «універсам послуг» працює 2 адміністратора та 2 консультанта, оскільки особисте звернення тут вже не популярне, так як ця країна в повному обсязі користується електронними послугами. Також тут можна отримати юридичну кваліфіковано консультацію.

Цікавим, на мій погляд, є досвід *Литви* ²⁷ щодо утворення системи «універсамів послуг» на місцевому рівні. Цей пілотний проект розпочався з Вільнюського муніципалітету. Його було ініційовано 2003 р. за результатами вивчення європейського досвіду застосування принципу «єдиного контакту» й реалізовано адміністрацією муніципалітету м. Вільнюс, яка складається із 8 відомчих структурних підрозділів-департаментів та відділів (служб, офісів), не включених до структури департаментів. Тисяча співробітників працює в будівлі адміністрації муніципалітету, де розташована й рада муніципалітету. Централізоване прийняття та обслуговування відвідувачів, управління документообігом у муніципалітеті організовано для впровадження принципу «єдиного контакту» (або «одного контакту»).

Головною метою принципу «єдиного контакту» є утворення ефективної системи управління самим процесом обслуговування з урахуванням усіх аспектів такого управління, а саме: посилення ефективності та прозорості процесів прийняття адміністративних рішень; організація всієї діяльності в муніципалітеті в спосіб, який гарантує максимально можливі результати та задоволення споживачів кінцевим результатом послуги; поліпшення якості надання послуг; створення умов для обслуговування у філіях «універсаму»;

²⁷ Драган І. Організація надання публічних послуг населенню органами влади : зарубіжні практики. *Державне управління : удосконалення та розвиток*. 2014. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=703>.

гарантії відсутності прямого контакту з відвідувачами з боку посадових осіб, які готують і приймають рішення, відповідно, уникнення корупційних ризиків.

Запровадження нової системи надання адміністративних послуг у м. Вільнюсі мало результатом такі позитивні зміни: точний облік потоку (обігу) відвідувачів, постійний аналіз вирішених питань (встановлено, що підрозділ з обслуговування відвідувачів щоденно обслуговує в середньому 577 відвідувачів; зафіксовано, що більшість відвідувачів зверталися з приводу питань у сферах архівів, підприємництва, транспорту, житлово-комунального та розвитку міста); реєстрація всіх отриманих і направлених документів у спеціальних комп'ютерних файлах (при цьому підрозділ з обслуговування відвідувачів щоденно обліковує в середньому понад 1000 документів, а обсяг отриманих і направлених документів після запровадження в муніципалітеті електронного урядування збільшився більше ніж вдвічі); обслуговування відвідувачів за принципом «єдиного контакту» не лише гарантувало прозорість такого обслуговування, а й покращило процес внутрішнього забезпечення обслуговування, принципово усунувши особистий контакт відвідувача з посадовою особою.

Гарним прикладом організації надання якісних адміністративних послуг на місцевому рівні є *Нідерланди*²⁸, які стали однією з перших європейських країн, що здійснила практичні кроки до реалізації муніципальної концепції «універсамів послуг». У зв'язку із цим цікавим є досвід муніципалітету м. Гаага. Для розгляду справи та отримання послуги мешканець цього міста може звернутись до «універсамів послуг» трьома способами, а саме: особисто, у письмовій чи електронній формах.

У Нідерландах надзвичайно розвинутою є система електронного урядування, яка підтримується та координується централізовано. Разом із тим, вона додатково вдосконалюється зусиллями місцевої адміністрації. За наслідками електронного звернення до «універсаму послуг» громадяни мають можливість отримати низку важливих документів (паспорт, посвідчення особи,

²⁸ Стрельченко О. Г. Правове підґрунтя надання адміністративних послуг. *Митна справа*. 2011. № 2. С. 43–50.

посвідчення водія тощо). Електронне урядування надає змогу також подавати заяви та отримувати витяги й електронні версії багатьох інших документів, зокрема тих, що посвідчують акти цивільного стану (народження, шлюби й розлучення тощо).

Офіційний електронний ресурс м. Гааги передбачає окремі веб-сторінки для пунктів обслуговування споживачів у кожному із семи районів міста. На зазначених сторінках можна знайти графік роботи, місцезнаходження всіх восьми «універсамів» міста, а також контактів зі споживачами. Інформаційний ресурс кожного з існуючих у місті «універсамів» містить адресу та поштовий індекс установи, адресу електронної пошти, а також номери телефону.

Аналіз зарубіжного досвіду та кращих практик у сфері надання адміністративних послуг свідчить, що багато країн (зокрема, Велика Британія, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія тощо) запровадили, починаючи з кінця 1980-х рр., нову систему оцінювання роботи органів влади на всіх рівнях, що ґрунтується на очікуваннях та уподобаннях споживачів послуг. Так, у Канаді для оцінювання роботи органів влади визначено такі критерії: своєчасність, професійність, компетентність службовців, люб'язність, комфорт, справедливість, результат. У Фінляндії оцінювання надання адміністративних послуг здійснюється за такими групами критеріїв: менеджмент і персонал, процедури та структура органу, якість і задоволеність споживача, економність та ефективність, результативність діяльності відповідних органів влади тощо.

З метою отримання громадянином оперативно та без ускладнень адміністративної послуги в багатьох європейських країнах розроблено модель «єдиного офісу для громадян» («one-stop-office»). Визначено, що локомотивами цього руху стали Нідерланди, ФРН, Данія тощо. Одночасно проаналізовано досвід Польщі щодо утворення відділів обслуговування мешканців (ВОМ) в органах місцевого самоврядування.

Звернення до досвіду *Португалії* свідчить так само про широку залученість інститутів самоорганізації населення конфесійного спрямування до вирішення публічних завдань. Загалом система публічних послуг в Португалії

знала модернізації починаючи з 1990-х рр. й спрямована була на підвищення ефективності, зниження витрат з одного боку й на надання високоякісних послуг, з іншого. В основу цієї політики закладено три принципи: переорієнтація послуг у бік споживача, спрощення адміністративних процедур і раціоналізація взаємодії та витрат. Згідно з таким підходом, публічні послуги, які не повинні надаватися тільки публічною владою, можуть надаватися третім сектором (неурядові, некомерційні організації, що діють за власною ініціативою в інтересах суспільства).

Однією з провідних інноваційних концепцій виступило створення т. зв. центрів комплексного обслуговування (citizen shops), що поєднали в собі різних суб'єктів надання публічних послуг. На сьогоднішній день в країні функціонує більш 150 таких мультисервісних центрів, в яких надаються послуги з залученням інформаційно-комунікаційних технологій із наданням у разі необхідності індивідуальної допомоги ²⁹.

При цьому виділяються певні особливості, зокрема зважений підхід до залучення організацій неурядового сектору до виконання публічних завдань в контексті визнання їх суспільно-корисного статусу. Це надає останнім переваги в конкурентній боротьбі з державними установами та приватним сектором. Одним із важливих напрацювань є закріплені вимоги до стандартів послуг, проте визначальною рисою співпраці публічної влади з інститутами самоорганізації населення є державний аудит, причому організація, де він буде проводитися обирається випадковим чином, т. зв. рандомний підхід.

Про ефективність запроваджуваної політики говорить загальний результат: у Португалії в 2015 році приблизно 4600 інститутів самоорганізації населення виконували понад 12500 контрактів на надання соціальних послуг (крім медичних); середній розмір контрактів приблизно 25000 євро.

Особливий інтерес представляють механізми фінансування соціальних послуг, причому, щоб інститут самоорганізації населення мав змогу приймати

²⁹ Серьогіна Т. В. Система надання публічних послуг в умовах децентралізації : методологічні засади. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 «Теорія та історія державного управління». Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Харків, 2021. С. 112.

участь у конкурсі на державне фінансування, він має набути статусу суспільно-корисної організації, що надається центральним органом виконавчої влади, відповідальним за процес передачі³⁰.

Як і в більшості європейських країн, договори з організаціями неурядового сектору укладаються терміном на один рік, з можливістю подальшої пролонгації. Джерелами фінансування виступають як державний бюджет, так і субсидії Європейського Союзу, механізм реалізується шляхом реалізації виплат з центрального органу, що носить назву Інститут соціального забезпечення, його регіональні підрозділи уповноважені лише укласти договори з інститутами самоорганізації населення. Практики фінансування їхньої статутної діяльності муніципалітетами в Португалії не розповсюджені. Особливу увагу приділяється приміщенням інститутів самоорганізації населення, в яких надаються послуги, та достатньому рівню їхнього обладнання, передбачено навіть процедури, за якої він може отримати державне фінансування на капітальний ремонт або будівництво приміщень, залучення інновацій тощо. Примітним є те, що інституту самоорганізації населення достатньо набути статусу суспільно-корисної організації й надалі йому не потрібно проходити процедуру ліцензування або сертифікації кожної послуги, що ним надається.

³⁰ Серьогіна Т. В. Система надання публічних послуг в умовах децентралізації : методологічні засади. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 «Теорія та історія державного управління». Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Харків, 2021. С. 113.

РОЗДІЛ 2

НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

2.1 Становлення та розвиток системи надання адміністративних послуг в Україні

Становлення та розвиток системи надання адміністративних послуг є тісно пов'язаними з питаннями реалізації адміністративної реформи (або в ширшому розумінні – реформи публічного управління).

Деякі науковці визначають адміністративну реформу як форму структурного впорядкування, удосконалення та розвитку системи органів державної влади як єдиного механізму держави, що утворився на основі інтеграції матеріальних, фінансових і людських ресурсів, підприємств, установ, організацій та відповідної їх взаємодії, заснованої на принципах розподілу влади в межах чинного законодавства, що забезпечує виконання завдань і функцій держави; неперервний у часово-просторовому форматі процес удосконалення інституційних засад механізмів державотворення та державного апарату, результатом якого є соціально-економічний розвиток країни ³¹.

Адміністративна реформа за своїм змістом є також комплексом політико-правових заходів, які полягають у структурних, функціональних і державно-службових змінах, насамперед, у сфері виконавчої влади з метою перетворення її з владно-репресивного механізму на організацію, що слугує суспільству, і створення на цій основі ефективної системи державного управління. Вона здійснюється щоразу, коли чинна система виконавчої влади об'єктивно не забезпечує належної організації виконання законів ³².

³¹ Адміністративні послуги для тебе : посіб. громадянину / [заг. ред. В. Тимошук]. Київ : Видав. ФОП Москаленко О. М., 2014. С. 27.

³² Адміністративні послуги : стан і перспективи реформування : зб. матеріалів / [заг. ред. В. П. Тимошук, О. В. Курінний]. Київ, 2015. С. 50.

Адміністративна реформа в Україні має на меті побудову такої системи державного управління, яка відповідатиме стандартам демократичної, соціальної, правової держави й має бути спрямована на служіння потребам та інтересам людей, забезпечення ефективної реалізації прав і свобод громадян, доступності та якості широкого кола державних і громадських послуг населенню.

Система публічного управління в Україні в багатьох випадках стала гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Реагуванням на таке становище є низка нормативних документів щодо реформування системи публічного управління. Так, постанова Верховної Ради України «Про розробку проекту Закону України щодо структури виконавчої влади» від 13 червня 1995 р. у п. 2 містить доручення Комісії Верховної Ради України з питань правової політики і судово-правової реформи розробити проект Концепції адміністративної реформи. Указ Президента України «Про Положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи» від 02 жовтня 1997 р. № 1089/97 визначає, що комплексна адміністративна реформа має радикально змінити систему державного управління всіма сферами суспільного життя, перетворити її на один з визначних чинників економічних і соціальних реформ. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810/98 постановляє покласти в основу здійснення реформування системи державного управління основні положення Концепції адміністративної реформи в Україні, розробленої Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи.

Зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя, а з іншого – у розбудові інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава.

Метою адміністративної реформи визначено поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як

високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури й демократії, надасть їй змогу стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи публічного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей³³.

Головним же пріоритетом діяльності системи публічного управління має стати служіння народів, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народів, прозорою, побудованою на наукових принципах, ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу мають бути адекватними фінансово-економічному становищу Української держави.

Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення визначено такі завдання: формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг; організація на нових засадах державної служби й служби в органах місцевого самоврядування; створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів; запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою.

Концепція адміністративної реформи³⁴ передбачала, що вона мала здійснюватись у п'яти напрямках, а саме: утворення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні; формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління; кадрове забезпечення нової системи державного управління; зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління; наукове й інформаційне забезпечення системи

³³ Адміністративні послуги для тебе : посіб. громадянину / [заг. ред. В. Тимошук]. Київ : Видав. ФОП Москаленко О. М., 2014. С. 29.

³⁴ Концепція адміністративної реформи в Україні від 11 червня 1999 р. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 32.

державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

Так, 6 вересня 2005 р. Верховною Радою України ухвалено Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», який надав потужний імпульс централізованому утворенню єдиних дозвільних центрів (ЄДЦ), що діють за принципом організаційної єдності в одному приміщенні³⁵. І хоча ця політика була спрямована на покращення умов для отримання адміністративних послуг лише суб'єктами господарювання, вона загалом відбувалася згідно із загальними підходами до створення «універсамів послуг». Більше того, ЄДЦ розглядали як гарний фундамент для створення в майбутньому центрів надання адміністративних послуг для всіх категорій споживачів.

У цьому ж контексті важливим кроком стало прийняття Кабінетом Міністрів України Постанови «Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 21 травня 2009 р. № 526, якою було затверджено перелік з 66 документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, що видаються виключно через дозвільні центри³⁶.

Також було визначено, що дозвільний центр розміщується на першому або другому поверсі будівлі (за наявності в будівлі ліфта – не вище четвертого поверху) у центральній частині міста або в іншому зручному місці з розвинутою транспортною інфраструктурою з урахуванням потреб осіб з обмеженими фізичними можливостями³⁷. У дозвільному центрі також мали бути облаштовані місця для відвідувачів, архіви. Визначено перелік представників місцевих дозвільних органів, що беруть участь у роботі дозвільних центрів. Режим роботи встановлюється залежно від кількості осіб, що перебувають на обліку в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та

³⁵ Адміністративні послуги : стан і перспективи реформування : зб. матеріалів / [заг. ред. В. П. Тимошук, О. В. Курінний]. Київ, 2015. С. 269.

³⁶ Актуальні питання надання адміністративних послуг : зб. норм.-прав. та інформ.-аналіт. документів / [за заг. ред. Т. В. Журавля]. Київ : ТОВ «Ріджи», 2016. С. 73.

³⁷ Актуальні питання надання адміністративних послуг : зб. норм.-прав. та інформ.-аналіт. документів / [за заг. ред. Т. В. Журавля]. Київ : ТОВ «Ріджи», 2016. С. 74.

фізичних осіб-підприємців, кількості звернень і документів, які видаються.

Згідно із Законом «Про внесення змін до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 11 лютого 2010 р. дозвільний центр набув статусу робочого органу місцевої ради (її виконавчого органу) або місцевої державної адміністрації. Також надано визначення принципу організаційної єдності – принципу, згідно з яким видача документів дозвільного характеру здійснюється в дозвільному центрі шляхом взаємодії представників дозвільних органів, що забезпечується державним адміністратором. Положення про порядок взаємодії місцевих дозвільних органів затверджуються місцевою радою (її виконавчим органом) або держадміністрацією³⁸.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. затверджено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади³⁹. І хоча ця Концепція мала у своїй назві основним адресатом органи виконавчої влади, можна впевнено стверджувати, що більшість її положень є однозначно актуальними і прийнятними також для органів місцевого самоврядування. У згаданій Концепції Урядом України зафіксовано теоретичні аспекти доктрини адміністративних послуг (поняття та ознаки, принципи надання адміністративних послуг) і визначено основні завдання, а саме: законодавчої спрямованості (визначення повноважень з надання адміністративних послуг виключно на рівні закону; неподрібнення адміністративної послуги; обґрунтованості плати та її розмірів; належних строків надання адміністративної послуги; спрощення порядку надання адміністративних послуг тощо); практичної спрямованості (встановлення зручних графіків прийому громадян; належного доступу до інформації; заборони перекладення обов'язків адміністративних органів на споживачів, вимагання додаткових документів тощо).

У згаданому документі Кабінет Міністрів України декларував наміри

³⁸ Актуальні питання надання адміністративних послуг : зб. норм.-прав. та інформ.-аналіт. документів / [за заг. ред. Т. В. Журавля]. Київ : ТОВ «Ріджи», 2016. С. 74.

³⁹ 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. 376.

здійснити системні заходи щодо подальшого розвитку системи надання адміністративних послуг, зокрема максимальної децентралізації надання адміністративних послуг з метою їх наближення до мешканців конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Такий напрям політики має бути реалізований шляхом передачі чи делегування відповідних функцій органам місцевого самоврядування та іншим інституціям.

Інше важливе завдання, поставлене в згаданій Концепції, – це запровадження найбільш ефективної форми надання адміністративних послуг. Зокрема, однією з таких форм є впровадження «універсамів послуг» (центрів надання адміністративних послуг) як організації надання всіх або найбільш поширених адміністративних послуг певного адміністративно-територіального рівня в одному приміщенні. Значну увагу Кабінет Міністрів у згаданому нормативно-правовому акті приділив визначенню критеріїв, які мають входити до стандартів надання адміністративних послуг та відповідно до яких буде оцінюватися якість їх надання, а саме:

результативності (спрямованість на позитивне вирішення справи);

своєчасності (надання адміністративної послуги в строки, обумовлені в нормативно-правових актах, та встановлення в законодавстві обґрунтованих строків для вирішення справи);

доступності (місце знаходження адміністративного органу; наявність транспортної розв'язки, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць для паркування транспортних засобів; доступ до приміщення без будь-яких перепусток; безкоштовний доступ до бланків тощо);

зручності організації надання адміністративних послуг (можливість вибору альтернативного способу звернення за наданням адміністративної послуги (у тому числі поштою, електронною поштою); надання адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна»; зручний графік прийому відвідувачів; зручний порядок оплати адміністративних послуг тощо);

відкритості інформації щодо адміністративних послуг (вільний доступ до інформації щодо порядку надання адміністративних послуг, необхідного пакета

документів для замовлення адміністративної послуги, правил заповнення формулярів, строків розгляду адміністративної справи, розмірів плати за надання адміністративної послуги; повноту ц актуальність інформації; її розміщення на інформаційних стендах, на сайті органу та в інших джерелах; надання консультативної допомоги, у тому числі за допомогою засобів телефонного зв'язку, поштового зв'язку, електронної пошти тощо);

ввічливості та поваги до громадянина (однакове (рівне) ставлення до всіх споживачів послуг; наявність належних побутових зручностей у приміщенні адміністративного органу тощо);

професійності (наявність у працівників адміністративних органів відповідних знань та навичок, що виявляється в точному виконанні обов'язків, наданні консультацій тощо).

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 р. № 494-р було затверджено План заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, яким серед іншого передбачено такі заходи: переглянути переліки платних послуг і розмежувати їх на адміністративні та господарські; розробити стандарти надання адміністративних послуг; законодавчо врегулювати передачу повноважень центральних органів виконавчої влади на місцевий рівень; розробити методичку визначення собівартості та з її урахуванням переглянути розміри плати платних адміністративних послуг; упровадити систему електронного документообігу з надання адміністративних послуг за допомогою Інтернету (через веб-сайти) з використанням електронного цифрового підпису; подати на розгляд Уряду проект Адміністративно-процедурного кодексу; підготувати та подати Кабінетові Міністрів проект концепції законопроекту про адміністративні послуги тощо ⁴⁰.

У 2009 р. Кабінет Міністрів України в пошуках додаткових ресурсів (для подолання наслідків світової фінансової кризи) звернувся до тематики платних

⁴⁰ Актуальні питання надання адміністративних послуг : зб. норм.-прав. та інформ.-аналіт. документів / [за заг. ред. Т. В. Журавля]. Київ : ТОВ "Ріджи", 2016. С. 82.

державних послуг (у тому числі адміністративних). Так, було видано низку нормативно-правових актів, зокрема Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг» від 25 лютого 2009 р. № 251 та Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання платних державних послуг» від 11 березня 2009 р. № 234, реалізація яких передбачала такі заходи: спрямування всіх коштів за державні платні послуги до державного бюджету; заборона передачі повноважень з надання державних платних послуг суб'єктам господарювання; ліквідація суб'єктів господарювання, утворених для надання державних платних послуг, тощо ⁴¹.

Одним із пріоритетних завдань Уряду України було визначено наведення порядку з величезною кількістю платних послуг, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями на підставі відповідних «переліків».

Ще один аспект урядових ініціатив цього періоду стосується зарахування плати, що надходить від надання адміністративних послуг, до відповідного (державного або місцевих) бюджету на рахунки, відкриті в органах Державного казначейства. Таким чином, планувалося всі кошти спрямувати до єдиного «кошика», що допоможе принаймні оцінити обсяги надходжень до бюджету від надання адміністративних послуг.

Правильно було б згадати і про інший варіант упорядкування сфери публічних послуг, а саме так зване «адміністративне спрощення». Адже від скасування окремих адміністративних послуг та спрощення процедур у багатьох випадках виграли б не лише громадяни та бізнес, а й держава завдяки оптимізації витрат на державний апарат та зниженню корупції. У зв'язку із цим, багато науковців визначають цей напрям державної політики як стратегічний для подальшого розвитку Української держави.

Діяльність Уряду України у 2008–2009 рр. мала також й інші пріоритети у своїй діяльності щодо розвитку системи надання адміністративних послуг. Так,

⁴¹ Адміністративні послуги : стан і перспективи реформування : зб. матеріалів / [заг. ред. В. П. Тимошук, О. В. Курінний]. Київ, 2015. С. 364.

Урядом України було надано завдання переглянути розміри плати за надання «платних послуг» та привести їх у відповідність з мінімальними витратами, необхідними для їх надання. Одночасно Розпорядженням Кабінету Міністрів «Окремі питання казначейського обслуговування бюджетних установ» від 14 квітня 2009 р. № 417-р було передбачено завдання Державному казначейству забезпечити до 1 липня 2009 р. відкриття кожній бюджетній установі рахунків для зарахування коштів, отриманих від надання платних послуг. Постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2009 р. № 486 було утворено Комісію з питань удосконалення порядку надання державних та адміністративних послуг як дорадчий орган при Уряді України. До завдань згаданої Комісії було віднесено координацію дій центральних органів виконавчої влади з метою вдосконалення порядку надання державних та адміністративних послуг, підготовку пропозицій щодо класифікації послуг і вирішення інших проблемних питань. Очолив Комісію Міністр економіки, до її складу було також включено Міністра юстиції, Міністра фінансів, Голову Держкомпідприємництва, начальника Головдержслужби тощо.

Розпорядженням Кабінету Міністрів «Деякі питання надання державних, у тому числі адміністративних послуг (щодо інвентаризації послуг)» від 29 серпня 2009 р. № 959-р додатково було передбачено створення робочої групи з представників центральних органів виконавчої влади та незалежних експертів для проведення інвентаризації державних адміністративних послуг. Робоча група повинна була підготувати пропозиції щодо кожного центрального органу виконавчої влади та державних підприємств, установ та організацій щодо упорядкування надання послуг (державних, адміністративних, господарських тощо).

Головним управлінням державної служби України у 2009 р. було ініційовано утворення реєстру адміністративних послуг. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2009 р. № 532 було затверджено Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг. Реєстр став єдиною комп'ютерною базою даних про державні та адміністративні послуги,

які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями, а також органами місцевого самоврядування в процесі виконання ними делегованих державою повноважень. У 2010 р. до зазначеного Положення внесено зміни, насамперед термінологічного характеру. Протягом тривалого часу згаданий реєстр адміністративних послуг був доступний у тестовому режимі й надавав змогу здійснювати пошук інформації за суб'єктами надання послуги (за органами виконавчої влади), за сферами, а також за видом (назвою) послуги. Реєстр містить інформацію про нормативне регулювання адміністративної послуги, суб'єкта її надання та розмір плати.

Певним підсумком ініціатив Кабінету Міністрів України у сфері адміністративних послуг у 2009 р., а також базовим нормативним актом для сфери адміністративних послуг можна вважати Постанову «Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг» від 17 липня 2009 р. № 737, якою Кабінет Міністрів затвердив Тимчасовий порядок надання державних, у тому числі адміністративних, послуг. У цьому Порядку Урядом України було визначено, що послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями в порядку виконання ними делегованих державою згідно з нормативно-правовими актами повноважень, а також послуги, що надаються іншими підприємствами, установами та організаціями, яким делеговані закріплені згідно з нормативно-правовими актами за органами виконавчої влади повноваження щодо їх надання (далі – суб'єкти), належать до державних послуг. При цьому до державних послуг не належать господарські послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами, організаціями. Було впроваджено ще кілька важливих норм, а саме: заборона справляти плату за надання адміністративних послуг у відсотковому відношенні до кошторисної вартості об'єкта; заборона вимагати від одержувачів адміністративних послуг документи та інформацію, які перебувають у володінні суб'єкта, володінні інших державних органів і державних підприємств, установ, організацій; заборона установлювати стандартом адміністративної послуги права і

обов'язки громадян (у разі, коли право надання адміністративної послуги надано двом або більше суб'єктам, у тому числі місцевим органам виконавчої влади, територіальним органам центральних органів виконавчої влади, відповідальний за надання адміністративної послуги центральний орган виконавчої влади затверджує типовий стандарт надання адміністративної послуги); суб'єкти, що надають адміністративні послуги, забезпечують заходи щодо функціонування «єдиного вікна» – організаційної форми надання адміністративних послуг, яка передбачає проведення всіх процедур, необхідних для надання адміністративної послуги, а також недопущення утворення черг, зокрема, шляхом використання механізму попереднього запису, прозорі (нумеровані) черги.

У 2009 р. вплив на державну політику у сфері надання адміністративних послуг мав Указ Президента України «Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг» від 03 липня 2009 р. № 508. Також було визначено завдання Кабінету Міністрів України, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям з питань організації подальшої роботи в цій галузі, а саме: розміщення стендів зі зразками необхідних документів та їх переліком, довідковими телефонами, годинами прийому, порядком і розміром плати; створення консультативних кабінетів, запровадження телефонних довідкових служб; забезпечення функціонування веб-сторінок суб'єктів, що надають адміністративні послуги, з інформацією про порядок їх надання; впорядкування годин прийому з метою забезпечення їх достатності та зручності, зокрема, шляхом упровадження управління чергою, у тому числі електронною, створення належних умов у приміщеннях для прийому; створення «єдиних офісів» з урахуванням українського та зарубіжного досвіду.

6 вересня 2012 р. Верховній Раді України вдалось ухвалити Закон України

«Про адміністративні послуги» № 5203-VI⁴², що стало важливим кроком для подальшого розвитку та зміцнення національної системи розвитку адміністративних послуг. Одними з вагомих положень цього Закону є закріплення офіційного статусу центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) як організаційної форми надання адміністративних послуг, за якої в одному приміщенні можна отримати максимально можливу кількість адміністративних послуг. Передбачено, що ЦНАП утворюється відповідно до рішення міської (міста обласного значення) ради (міський універсам послуг) або розпорядження голови районної державної адміністрації (районний універсам послуг). Положення та регламент роботи ЦНАП затверджується відповідно міською радою або головою місцевої державної адміністрації.

Також було передбачено встановлення зобов'язання органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які надають адміністративні послуги на відповідному територіальному рівні, брати участь у діяльності міського (районного) ЦНАП шляхом направлення своїх працівників на виділені їм робочі місця та/або опрацювання отриманих через ЦНАП документів.

Одночасно з ухваленням Закону України «Про адміністративні послуги»⁴³ пріоритетним завданням є розвиток адміністративно-процедурного законодавства. Таке законодавство в Україні на сьогодні є недостатньо розробленим, що зумовлює необхідність прийняття загального закону про адміністративну процедуру (Адміністративно-процедурного кодексу), який має регламентувати порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами державної влади й органами місцевого самоврядування.

Новий етап модернізації системи адміністративних послуг розпочався у 2014 р. з оголошенням Урядом України реформи місцевого самоврядування. У зв'язку із цим відзначимо, що метою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої

⁴² Про адміністративні послуги : Закон від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI станом на 01 січня 2016 р. Законодавство України. URL: zakon.rada.gov.ua/go/5203-17.

⁴³ Про адміністративні послуги : Закон від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI станом на 01 січня 2016 р. Законодавство України. URL: zakon.rada.gov.ua/go/5203-17.

розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333 ⁴⁴, є формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення й підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, задоволення інтересів громадян у сферах життєдіяльності на відповідній території.

У грудні 2015 р. Верховною Радою України ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг». Цей законодавчий акт розроблено в межах виконання п. 2.3.1 Коаліційної угоди, яким передбачено делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг. Завданням реформи в цій сфері є надання публічних послуг відповідно до державних стандартів з урахуванням необхідності забезпечення територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа.

Питання надання послуг за принципом роботи «єдиного вікна» ускладнено через відсутність належної взаємодії між суб'єктами надання адміністративних послуг. Необхідність отримання різноманітних довідок, витягів, виписок, які видають як державні органи, так і органи місцевого самоврядування, а також відповідні підприємства, установи, організації для отримання тої чи іншої адміністративної послуги, змушує отримувачів послуг вдаватись до корупції й «оминати закон», щоб задовольнити свої життєві потреби. Місцеві громади не мають можливості забезпечити якісне надання найбільш масових послуг через відсутність повноважень у відповідних сферах.

Ефективне та прозоре державне регулювання у сфері надання адміністративних послуг є запорукою створення сервісної держави. Зазначимо,

⁴⁴ Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р станом на 01 квітня 2014 р. Законодавство України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

що в усіх демократичних країнах базові адміністративні послуги надають органи місцевого самоврядування, або їх віддано на аутсорсинг.

Нове законодавство у сфері надання адміністративних послуг, яке набуло чинності у 2016 р., розроблено з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності й децентралізації, а також удосконалення процедур та умов надання адміністративних послуг. Новим законом віднесено до повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій надання адміністративних послуг, що мають найбільший попит серед жителів територіальних громад⁴⁵. Так, органам місцевого самоврядування (виконавчому органу сільської, селищної або міської ради, сільському голові (у випадку, коли відповідно до закону виконавчий орган сільської ради не утворено) надано повноваження щодо реєстрації місця проживання та зняття з реєстрації місця проживання особи, ведення відповідного реєстру територіальної громади, що в результаті позбавить жителів необхідності збирати відповідні довідки про склад сім'ї та проживання, необхідні при наданні соціальних та інших послуг.

Згаданий законодавчий акт спростив процедуру отримання інформації з Державного земельного кадастру. При цьому право на надання такої інформації мають посадові особи органів місцевого самоврядування, у тому числі й адміністратори центрів надання адміністративних послуг.

Крім того, цим Законом з метою оперативної реєстрації місця проживання громадянина переглядаються окремі процедури реєстрації місця проживання. У зв'язку із цим, скасовано необхідність отримання талону зняття з реєстрації, надано можливість відповідним посадовими особами виконавців послуг з управління (утримання) багатоквартирного будинку (гуртожитку),

⁴⁵ Реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні : проекти нормативно-правових актів / Інститут громадянського суспільства; упоряд. О. С. Врублевський. К. : Ін-т громадян. сусп-ва, 2016. С. 54.

об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, житлово-будівельного кооперативу подавати заяви про реєстрацію місця проживання особи тощо.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 424-р затверджено Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 рр. та План заходів щодо її реалізації. Метою цієї Стратегії є вдосконалення системи державного управління і, відповідно, підвищення рівня конкурентоспроможності країни. У зв'язку із цим одним із пріоритетних напрямів реалізації Стратегії визначено покращення надання адміністративних послуг, зокрема шляхом зменшення адміністративного навантаження на громадян та бізнес, підвищення якості адміністративних послуг (насамперед в електронній формі), запровадження адміністративної процедури відповідно до принципів ЄС.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» від 03.11.2020 № 943-IX⁴⁶ центри надання адміністративних послуг утворюються при органі місцевого самоврядування або ж місцевої державної адміністрації. Це стало досить позитивним моментом, який прискорив процеси децентралізації надання адміністративних послуг в державі та покращення їх якості.

2.2 Організаційно-правове та ресурсне забезпечення діяльності Центрів надання адміністративних послуг

Центри надання адміністративних послуг посідають центральне (провідне) місце в національній системі надання адміністративних послуг. Законом України «Про адміністративні послуги» встановлено правові засади створення та забезпечення функціонування центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) як постійно діючого робочого органу або структурного

⁴⁶ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі : Закон України від 03 лист. 2020 р. № 943-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text>.

підрозділу виконавчого органу міської, селищної ради або Київської (тимчасово окупованої Севастопольської) міської державної адміністрації, районної, районної у містах Києві, (тимчасово окупованому Севастополі) державної адміністрації.

Сам центр не є суб'єктом надання адміністративних послуг, а забезпечує можливість отримання послуг в одному приміщенні за принципом «єдиного вікна» (суб'єктами надання послуг є державні органи та органи місцевого самоврядування). Із цією метою здійснюється взаємодія адміністраторів центру (посадових осіб органу, який створив центр) з органами, які надають адміністративні послуги.

До завдань центру відносять, зокрема, такі:

організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень;

спрощення процедури отримання адміністративних послуг і поліпшення якості їх надання;

забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора.

Відповідно до цього Закону ⁴⁷, центри створюють при таких органах: Київській та (тимчасово окупованій Севастопольській) міських державних адміністраціях; районних державних адміністраціях; районних у містах Києві та Севастополі державних адміністраціях; виконавчих органах міських рад міст обласного та/або республіканського (тимчасово окупованої Автономної Республіки Крим) значення; виконавчих органах міських та селищних рад населених пунктів, які є адміністративними центрами областей, районів (і тимчасово окупованої Автономної Республіки Крим).

У населених пунктах, які є адміністративними центрами областей, районів (і тимчасово окупованої Автономної Республіки Крим), а також у містах Києві та (тимчасово окупованому Севастополі) центри можуть

⁴⁷ Про адміністративні послуги : Закон від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI станом на 01 січня 2016 р. Законодавство України. URL: zakon.rada.gov.ua/go/5203-17.

забезпечувати надання адміністративних послуг, у тому числі відповідними обласними, районними та міськими державними адміністраціями, на основі узгоджених рішень.

Законом не передбачено створення центрів при обласних державних адміністраціях, оскільки їх утворення передбачено при тих місцевих органах, які надають найбільшу кількість послуг громадянам і господарюючим суб'єктам. При цьому Законом передбачено, що через Центр, створений при місті (обласному центрі), можуть надаватися адміністративні послуги обласної державної адміністрації (у разі прийняття узгодженого рішення такої міської ради та обласної державної адміністрації). З метою забезпечення доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи центрів.

Для належної організації роботи центрів Кабінетом Міністрів України було прийнято такі нормативні акти: Примірне положення про центр, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118 ⁴⁸; Примірний регламент центру, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2013 р. № 588 ⁴⁹; розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» тощо.

Перелік адміністративних послуг, які надаються через Центр, визначається органом, який прийняв рішення про його створення. При цьому такий перелік має включати адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523 ⁵⁰. На основі узгоджених рішень із суб'єктами надання

⁴⁸ Примірне положення про Центр надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118 станом на 21 жовтня 2015 р. Законодавство України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/853-2015-%D0%BF>.

⁴⁹ Примірний регламент Центру надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2013 р. № 588 станом на 24 червня 2016 р. Законодавство України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/494-2014-%D0%BF>.

⁵⁰ Актуальні питання надання адміністративних послуг : зб. норм.-прав. та інформ.-аналіт. документів / [за заг. ред. Т. В. Журавля]. Київ : ТОВ «Ріджи», 2016. С. 85.

адміністративних послуг через Центр також можуть надаватися інші адміністративні послуги.

Станом на 01 жовтня 2018 р. в Україні, за інформацією обласних, Київської міської держадміністрацій, та розпочали роботу 730 ЦНАП і 45 територіальних підрозділів, 84 віддалених робочих місць та 2 мобільні ЦНАП.

Для забезпечення зручних умов для відвідувачів Примірним регламентом Центру встановлено мінімальні вимоги до внутрішньої організації центрів, зокрема, до площі їх приміщень та її зонування на сектори: прийому, інформування, очікування, обслуговування.

Таблиця 2.1 – Інформація щодо кількості ЦНАП у розрізі регіонів України⁵¹

Адміністративно-територіальна одиниця	Кількість центрів надання адміністративних послуг			
	МДА	ОМС		Загальна
		Всього	у т. ч. в ОТГ	
1	2	3	4	5
Автономна республіка Крим *				
Вінницька область	21 та 2 тер. підрозділи	14 та 3 тер. підрозділи, 7 від. роб. місць	6	35 та 5 тер. підрозділів, 7 від. роб. місць
Волинська область	15	11	6	26
Дніпропетровська область	22	26 та 9 тер. підрозділів, 3 від. роб. місце, 1 мобільний ЦНАП	10 та 2 від. роб. місця	48 та 9 тер. підрозділів, 3 від. роб. місце, 1 мобільний ЦНАП
Донецька область*	12 (5**)	17 та 3 від. роб. місця (13**)	3	29 та 3 від. роб. місця (18**)
Житомирська область	21	14	10	35
Закарпатська область	13	6	1	19
Запорізька область	20	12 та 5 тер. підрозділи	7	32 та 5 тер. підрозділи
Івано-Франківська область	14	10 та 3 тер. підрозділи	4	24 та 3 тер. підрозділи
Київська область	25	19 та 7 від. роб. місць	4	44 та 7 від. роб. місць

⁵¹ Інформація щодо центрів надання адміністративних послуг у регіонах України (станом на 01.10.2018). Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку та торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=8383e170-308f-4578-844c-18536964b218&title=InformatsiiaSchodoTsentrivNadanniaAdministrativnikhPoslugURegionakhUkraini-stanomNa01-10-2016>.

Продовження табл.2.1

1	2	3	4	5
Кіровоградська область	21	5	1	26
Луганська область*	11 (4**)	9 (11**)	5	20 (15**)
Львівська область	20	14 та 6 тер. підрозділів	4	34 та 6 тер. підрозділів
Миколаївська область	19	5	1	24
Одеська область	24	14 та 3 тер. підрозділи	4	38 та 3 тер. підрозділи
Полтавська область	25	14 та 14 від. роб. місяця	10 та 12 від. роб. місяць	40 та 14 від. роб. місяць
Рівненська область	16	5	1	21
Сумська область	17	11	5	28
Тернопільська область	17	8 та 4 від. роб. місяця	4 та 4 від. роб. місяця	25 та 4 від. роб. місяця
Харківська область	27	9 та 10 тер. підрозділів	3	36 та 10 тер. підрозділів
Херсонська область	18	6	2	24
Хмельницька область	18	15 та 1 тер. підрозділ, 4 від. роб. місяця, 1 мобільний ЦНАП	9 та 4 від. роб. місяця	33 та 1 тер. підрозділ, 4 від. роб. місяця, 1 мобільний ЦНАП
Черкаська область	20	11 та 1 від. роб. місце	5 та 1 від. роб. місце	31 та 1 від. роб. місце
Чернівецька область	9	8 та 2 від. роб. місяця	6	17 та 2 від. роб. місяця
Чернігівська область	15	15 та 39 від. роб. місяць	11 та 39 від. роб. місяць	30 та 39 від. роб. місяць
м. Київ	10 та 3 тер. підрозділ	1		11 та 3 тер. підрозділ
м. Севастополь*				
Усього:	450 та 5 тер. підрозділів	280 і 40 тер. підрозділів, 84 від. роб. місяця та 2 мобільні ЦНАП	123 та 62 від. роб. місяця	730 і 45 тер. підрозділів, 84 від. роб. місяця та 2 мобільні ЦНАП

*Оновлена інформація щодо Центрів розташованих на території проведення АТО, Автономної Республіки Крим та м. Севастополь не надходила.

** Центри розташовані на території не підконтрольній Україні

Відповідно до Примірного регламенту Центру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2013 р. № 58 ⁵², приміщення Центру поділяється на відкриту та закриті частини. Відкрита частина включає такі приміщення: сектор прийому, сектор інформування,

⁵² Примірний регламент Центру надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2013 р. № 588 станом на 24 червня 2016 р. Законодавство України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/494-2014-%D0%BF>.

сектор очікування, сектор обслуговування. Відкрита частина має бути розміщена на першому або другому поверсі будівлі ЦНАП. Загальна площа секторів очікування та обслуговування ЦНАП має становити для:

центрів, які утворюються при міських радах міст, що є адміністративними центрами областей, а також м. Києві – не менш як 100 кв. м;

центрів, які утворюються при міських радах міст обласного значення, – не менш як 70 кв. м;

інших центрів – не менш як 50 кв. м.

Збільшення у 7,5 разів кількості ЦНАП (з 103 у 2012 р. до 767 у 2018 р.) відбулося, насамперед, після ухвалення Закону України «Про адміністративні послуги».



Рис. 2.1 – Динаміка утворення ЦНАП у 2008–2018 рр.⁵³

Чинним законодавством України передбачено, що час прийому суб'єктів звернень у Центрі становить не менше шести днів на тиждень та семи годин на день і є загальним (єдиним) для всіх адміністративних послуг, які надаються через Центр. Прийом суб'єктів звернень здійснюється без перерви на обід. Центр не менше двох днів на тиждень здійснює прийом суб'єктів звернень до двадцятої години.

⁵³ Інфографіка щодо центрів надання адміністративних послуг в Україні станом на 01.10.2018 р. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку та торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=f344936a-5eb0-482d-ac5a-4575bf03e91a&tag=InformatsiiniTaAnalitichniMaterialiZPitanStvorenniaTsentrivNadanniaAdministrativnikhPoslugDokumentu>.

Відповідно до ст. 12 згаданого Закону, перелік адміністративних послуг, які надаються через Центр, визначається органом, який прийняв рішення про його утворення. При цьому такий перелік має включати адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523.

Згідно із Законом України «Про адміністративні послуги» щодо цих послуг суб'єктам надання адміністративних послуг заборонено здійснювати прийом суб'єктів звернень та видавати їм оформлені результати безпосередньо. Прийом суб'єктів звернень щодо всіх цих послуг повинні здійснювати адміністратори в центрах.

До зазначеного переліку включено 51 адміністративну послугу, суб'єктами надання якої є територіальні органи 7 центральних органів виконавчої влади, а саме: ДМС, Держгеокадастра, Мін'юсту, Держарбудінспекції, Держсанепідслужби, Держпраці, ДСНС.

Проблемним питанням, пов'язаним з належною організацією надання адміністративних послуг через центри, є відсутність достатньої кількості призначених адміністраторів. Ця проблема, перш за все, гостро стоїть перед районними державними адміністраціями, які мають обмежену доведену граничну кількість працівників. Міністерством економічного розвитку та торгівлі України, за інформацією місцевих органів виконавчої влади, проаналізовано потребу у введенні достатньої кількості адміністраторів центрів⁵⁴. Результати цього аналізу свідчать, що загальна кількість адміністраторів усіх центрів становить 33% (1446 штатних одиниць) відносно необхідної кількості адміністраторів центрів, яка становить 4387 адміністраторів (табл. 2.2).

⁵⁴ Демський Е. Ф. Адміністративні послуги та їх юридична природа. *Юридична наука*. 2011. № 1. С. 79–87.

Таблиця 2.2 – Інформація щодо загальної кількості адміністраторів ЦНАП, утворених при райдержадміністраціях у розрізі регіонів⁵⁵

№ з/п	Область	Кількість центрів	Адміністратори центру		Кількість призначених адміністраторів	Необхідна кількість адміністраторів
			Кількість посад згідно із штатним розписом	Кількість фактично призначених		
1	Вінницька	22	52	45	34	179
2	Волинська	16	36	34	26	107
3	Дніпропетровська	22	87	76	48	276
4	Донецька	17	73	66	48	271
5	Житомирська	23	39	33	28	131
6	Закарпатська	13	56	54	21	158
7	Запорізька	20	36	24	42	177
8	Івано-Франківська	14	47	43	26	124
9	Київська	25	72	74	40	240
10	Кіровоградська	21	36	32	30	111
11	Луганська	16	35	27	17	78
12	Львівська	20	76	73	31	252
13	Миколаївська	19	33	32	28	241
14	Одеська	23	114	102	58	179
15	Полтавська	25	85	68	33	168
16	Рівненська	16	33	30	24	129
17	Сумська	18	64	56	25	130
18	Тернопільська	17	41	35	26	147
19	Харківська	27	132	124	59	240
20	Херсонська	17	42	36	21	115
21	Хмельницька	20	41	35	50	139
22	Черкаська	20	37	35	28	152
23	Чернівецька	11	28	25	18	79
24	Чернігівська	20	32	32	25	121
25	м. Київ	11	111	104	50	443
Разом		462	1438	1295	836	4387

⁵⁵ Інформація щодо загальної кількості працівників, які здійснюють прийом суб'єктів звернень в центрах надання адміністративних послуг у розрізі регіонів станом на 01.10.2018. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку та торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=f344936a-5eb0-482d-ae5a-4575bf03e91a&tag=InformatsiiniTaAnalitichniMaterialiZPitanStvorenniaTsentrivNadanniaAdministrativnihPoslugDokumentu>.

На початок 2022 року мережа ЦНАП в Україні зросла до близько 3 тисяч точок. Серед них – 1027 ЦНАП, 1712 віддалених робочих місць, 124 територіальні підрозділи та 28 мобільних ЦНАП. Порівнюючи з 2020 роком, мережа зросла на 1,5 тисячі точок.

Лідерами у 2022 році за кількістю створених точок доступу до адміністративних послуг стали такі області: Івано-Франківська (273 точок доступу), Львівська (192) та Київська (182).

Така позитивна динаміка вказує на те, що є попит суспільства на даний вид послуг та разом з цим на державному рівні проводиться моніторинг і аналіз якості надання адміністративних послуг. Відкритість та прозорість влади в даному питанні допоможе підвищити довіру громадян до неї. Таким чином, розвиток мережі ЦНАПів та кількості послуг, що надаються, продовжує стрімко збільшуватися.

Щоб допомогти громадам у розбудові мережі Центрів, держава у 2022 році виділила 231 млн. грн. субвенції.

У 2023 році збільшилась кількість адміністративних послуг, які надаються органами виконавчої влади через ЦНАП з 288 до 348. За надані послуги через ЦНАП в 2022 році забезпечили надходження до бюджету у сумі – 3 366 508,64 грн., що більше на 1 249 066, 64 грн. у порівнянні з 2021 роком.

За інформацією Міністерства цифрової трансформації, головним завданням якого є «перетворення заіржавілого бюрократичного апарату на сучасний сервіс, який допомагає вирішувати всі життєві питання та не змушує людей звертатися до посередників», за 2022 рік було зібрано понад 45 тисяч відгуків (скарг та пропозицій) щодо роботи ЦНАПів. Одним з проблемних питань, що набрало найбільшу кількість, було те, що користувачі скаржилися на погану поінформованість про кількість та вартість послуг, що надаються.

Проаналізувавши зведені дані щодо скарг та побажань можемо визначити певні вектори розвитку покращення в роботі ЦНАПів:

- інформування замовників;
- систему моніторингу за встановленими стандартами;

- алгоритм реагування на порушення;
- вдосконалення надання якості.

Насамперед, потрібно дбати про територіальну наближеність ЦНАП до отримувачів послуг. Бажано, щоб будівля, у якій буде знаходитися ЦНАП, розташовувалася в досить відомому місці. Тому не дивно, що в абсолютній більшості випадків ЦНАП знаходиться в приміщенні місцевої ради/виконкому. Для споживачів, які користуються власним автомобільним транспортом або велосипедами, транспортна розв'язка та під'їзні шляхи також мають бути зручними та безпечними. Паркінг має забезпечити достатню кількість місць для автомобілів та інших видів транспортних засобів (зокрема, велосипедів). Звичайно, перевагу потрібно віддавати безкоштовним паркінгам. Одночасно можна визначити орієнтовний перелік адміністративних послуг, що можуть надаватись ЦНАП в об'єднаній територіальній громаді. Згаданий перелік може включати такі категорії послуг: реєстраційні та інші послуги щодо суб'єктів господарювання та громадських організацій, послуги у сфері нерухомості та будівництва, послуги в житловій сфері, соціальні адміністративні послуги, допоміжні, консультативні та інші (неадміністративні) послуги⁵⁶.

Аналізуючи законодавство та практику надання адміністративних послуг центрами надання адміністративних послуг можна виділити наступні основні проблеми, з якими, як правило, громадяни стикаються на місцях:

1) питання оптимального переліку адміністративних послуг в громаді. Якщо це громади на базі міст, (середніх та великих), то через центри надання адміністративних послуг у цих громадах має надаватися максимальний спектр послуг. В громадах сільського типу, особливо із обмеженою спроможністю, необхідно в першу чергу забезпечити надання життєво необхідних (популярних) адміністративних послуг. При вирішенні питання про доцільність включення чи не включення до переліку адміністративних послуг необхідно враховувати демографічний склад громади та основні групи споживачів послуг і їх потреби, а також рівень фінансової спроможності самої громади тощо.

⁵⁶ Демський Е. Ф. Адміністративні послуги та їх юридична природа. *Юридична наука*. 2011. № 1. С. 82.

Домінуючою проблемою базових адміністративних послуг є їх віддаленість (або територіальна недоступність) для мешканців більшості сіл та селищ. Адже для отримання цих послуг треба їхати в районний чи обласний центр. Тому для ефективної децентралізації конкретних найпопулярніших груп адміністративних послуг необхідно спростити деякі процедури.

2) професіоналізм у роботі адміністраторів. Адміністратор має знати порядок надання всіх адміністративних послуг, що на практиці не зовсім працює (особливо це стосується питань архітектурно-будівельного контролю, загальнообов'язкового державного пенсійного страхування). В більшій мірі це торкається центрів надання адміністративних послуг у малих громадах, де потрібна максимальна універсальність і взаємозамінність. Тут доречним постає питання щодо створення системи обміну досвідом персоналу (в першу чергу керівників) центрів надання адміністративних послуг різних регіонів України з метою впровадження кращих практик надання адміністративних послуг у всіх територіальних громадах країни.

3) відсутність єдиного стандарту надання адміністративних послуг, що спричинено занадто громіздкою системою правових норм (наявністю великої кількості нормативно-правових актів, що регулюють питання з яких надаються адміністративні послуги);

4) швидкість та своєчасність надання послуги впливає із питання компетентності адміністратора. Адміністратор не може перевірити правильність поданих заяв, передає їх відповідному органу, і, таким чином, центр надання адміністративних послуг перетворюється на місце прийому документів, а не надання послуг;

5) невизначеність окремих норм законодавства. Мова йде про невичерпний перелік документів, що необхідні для надання певної адміністративної послуги, а саме, коли закон передбачає надання «інших документів». Ці положення законодавства призводять до того, що адміністратори пропонують суб'єкту звернення звернутися до відповідних

профільних органів. Особливо гостро стоїть ця практика стосовно внутрішньо переміщених осіб;

б) вибір приміщення для центру надання адміністративних послуг лягає на плечі органів місцевого самоврядування. Особливо відчутним це є для малих громад. Їх складно забезпечити насамперед через обмеженість ресурсів. При виборі приміщення необхідно передбачати також забезпечення умов для осіб з особливими потребами (не тільки з обмеженими фізичними можливостями, але й з малими дітьми, осіб похилого віку тощо). Слід також прогнозувати витрати на утримання, комунальні платежі тощо. Утворення центру надання адміністративних послуг в територіальних громадах є досить складним завданням навіть для громад, що об'єднані навколо населених пунктів, які є адміністративними центрами районів, мають достатньо розвинену порівняно із іншими громадами інфраструктуру.

Досить часто центри, особливо які утворилися саме при райдержадміністраціях, не відповідають вимогам щодо зручного обслуговування споживачів і потребують реконструкції, деколи навіть будівництва нових приміщень. Практика створення територіальних громад свідчить про те, що навіть після об'єднання громад їхніх ресурсів усе одно не досить, щоб забезпечити якісне надання послуг громадянам;

7) режим воєнного стану зумовив нові проблеми у наданні адміністративних послуг. Найбільше це стосується внутрішньо переміщених осіб, які стикнулися із проблемами отримання послуги отримання статусу та взяття на облік внутрішньо переміщеної особи (слід зазначити, поки що на практиці не всі центри надання адміністративних послуг надають цю послугу (взяття на облік). Це залежить від спроможностей конкретного центру та органу місцевого самоврядування)⁵⁷.

Війна спричинила величезний вплив на роботу центрів надання адміністративних послуг.

⁵⁷ Кожушко О. О. Щодо питання адміністративно-правового регулювання надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2023. № 1. URL: http://apnl.dnu.in.ua/1_2023/20.pdf.

Фактично надання адміністративних послуг у центрах було призупинено з першого дня повномасштабного вторгнення. Так як більшість послуг, які надаються центрами, потребують виконання дій у відповідних державних реєстрах.

Слід зауважити, що центри надання адміністративних послуг і в такий критичний для держави час знайшли своє важливе місце. З перших днів вони стали гуманітарними центрами, в першу чергу для внутрішньо переміщених осіб.

Основними проблемами надання адміністративних послуг в умовах перших місяців режиму воєнного стану можна виділити наступні:

- встановлення особи, при втраті усіх документів;
- зупинення усіх послуг, що вчиняються з допомогою державних реєстрів (реєстрація бізнесу, нерухомості, транспортних засобів і т.д.);
- припинення надання однієї із поширенішої групи послуг – реєстрації (декларування) місця проживання, що призвело до ускладнення надання інших послуг;
- перебої у роботі застосунку «Дія» та інших мобільних застосунків.

РОЗДІЛ 3

ОСНОВНІ НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

3.1 Оптимізація надання адміністративних послуг в умовах децентралізації влади

Значна частина адміністративних послуг в Україні надається не через ЦНАП, а через територіальні органи й підрозділи різних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (служб, агентств). Разом з тим, на нашу думку, інтегроване надання послуг є більш економним, адже для рівних комфортних умов потрібно значно більше ресурсів на створення окремих «відомчих офісів», ніж на «інтегрований офіс».

Можливою тимчасовою перевагою «відомчих офісів», принаймні в період утворення «інтегрованих офісів», є більш висока кваліфікація персоналу (з урахуванням їх вузької спеціалізації). В «інтегрованих офісах» також можуть виникати проблеми логістичного характеру (доставка документів) та контролю й забезпечення якості, якщо інституційно «розривається» «фронт-офіс» та «бек-офіс» між різними органами влади. Саме остання проблема є найбільш актуальною сьогодні для українських центрів надання адміністративних послуг, адже вони відповідають переважно лише за прийом заяв і видачу результатів, а змістовне опрацювання справ здійснюють інші органи влади⁵⁸.

На майбутнє для України потрібна більш чітка визначеність на національному рівні щодо реалізації політики створення саме «інтегрованих офісів» (ЦНАП), з особливим акцентом на базових адміністративних послугах. Ця політика є тісно пов'язаною також з політикою децентралізації та реалізацією реформи місцевого самоврядування. Роль органів місцевого

⁵⁸ Актуальні питання надання адміністративних послуг : зб. норм.-прав. та інформ.-аналіт. документів / [за заг. ред. Т. В. Журавля]. Київ : ТОВ "Ріджи", 2016. С. 112.

самоврядування в умовах сучасного муніципального менеджменту полягає в наданні більш якісних публічних (адміністративних, муніципальних) послуг громадянам.

Серед актуальних проблем у сфері надання адміністративних послуг в Україні сьогодні можна виділити такі: складність процедур та суперечливе правове регулювання; територіальна розпорошеність різних органів, що надають адміністративні послуги; «подрібнення» адміністративних послуг на окремі «платні послуги»; перекладання обов'язків адміністративних органів щодо збирання довідок, візувань, погоджень тощо на приватних осіб; необґрунтовано високі розміри плати за окремі види послуг; обмеженість днів та годин прийому громадян; необґрунтовано тривалі строки для надання окремих послуг; проблеми доступу до інформації необхідної для отримання адміністративних послуг тощо ⁵⁹.

Перелік послуг, що надаються у ЦНАП, на сьогодні є недостатнім. Основні базові адміністративні послуги, що досі належать до компетенції центральних органів виконавчої влади та їх територіальних структур, та є найбільш популярними серед громадян (реєстрація місця проживання, видача паспортів, у тому числі паспортів для виїзду за кордон, реєстрація нерухомості тощо), у громад поки що не передано до ЦНАП. Більше того, ключові державні органи, відповідальні за надання саме базових адміністративних послуг (Державна міграційна служба, Міністерство юстиції тощо), тяжіють до створення власних офісів для надання належних до їх компетенції послуг. У зв'язку з цим, доцільно розглянути позитивні та негативні аспекти кожної з цих моделей (ЦНАП («інтегровані офіси») або «відомчі офіси») та визначити переваги й недоліки кожного з варіантів.

У моделі «інтегрованого офісу»/ЦНАП можна виділити основні характеристики, що одночасно є його позитивними сторонами, а саме: інтегрованість або робота за принципом «єдиного офісу»; робота за принципом

⁵⁹ Біла книга. Європейське врядування / Комісія Європейських Співтовариств. URL: <http://upi.org.ua/load/4-1-0-113>.

«єдиного вікна»; територіальна доступність; «відкрите приміщення»; «розширені» години роботи; електронне регулювання черги; максимальне інформаційне забезпечення, супутні послуги тощо. Суть роботи за принципом «єдиного офісу» полягає в тому, що в одному місці особа може отримати максимально широкий комплекс адміністративних послуг, без потреби відвідувати інші державні органи чи органи місцевого самоврядування⁶⁰.

Робота за принципом «єдиного вікна» полягає у тому, що громадянину для отримання адміністративної послуги необхідно лише подати заяву та необхідний мінімум документів працівнику «інтегрованого офісу», а потім прийти за результатом чи отримати його поштою. Збір інформації, довідок, погодження тощо має здійснюватися всередині адміністрації (всередині адміністративного органу та між адміністративними органами), а не покладатися на особу. Тобто бюрократичні процедури, за яких особа відвідує багато органів, вистоює черги та сплачує кошти в кожній з них, мінімізуються. За умови інтегрованості послуг, обмін інформацією між суб'єктами надання адміністративних послуг також може бути суттєво полегшено.

Принцип територіальної доступності полягає в тому, що «інтегровані офіси», як правило, знаходяться значно ближче до споживачів послуг, ніж відомчі центри з надання адміністративних послуг. В Україні на сьогодні існує вже понад 760 ЦНАП. Одночасно доцільно розглянути утворення територіальних підрозділів ЦНАП та віддалених робочих місць з надання адміністративних послуг в усіх територіальних громадах.

Принцип «відкритого приміщення» полягає в тому, що зона обслуговування має бути максимально просторою, а робочі місця персоналу, що обслуговує відвідувачів, відкритими. Належні «інтегровані офіси» не повинні мати кабінетну систему обслуговування. Це додатковий психологічний комфорт для громадянина та дієвий антикорупційний елемент.

⁶⁰ Державний стандарт України. Системи управління якістю : настанови щодо поліпшення діяльності. (ДСТУ ISO 90001–2001). Київ : Держстандарт України, 2001. С. 21.

Процес обслуговування бачать усі відвідувачі, що підвищує прозорість і відкритість процесу. Крім того, належно облаштованими можна вважати лише ті приміщення, які забезпечують потреби осіб з обмеженими можливостями та відвідувачів з дітьми. Їм мають бути забезпечені умови для комфортного відвідування ЦНАП. Так, у приміщенні ЦНАП мають бути пандуси, кімнати особистої гігієни для інвалідів, за можливості – дитячий куток тощо.

Принцип «розширених» годин роботи передбачає, що графік роботи ЦНАП має становити максимальну (у розумних межах) кількість прийомних годин протягом дня й тижня. Зазвичай це робота без обідньої перерви, з подовженим вечірнім прийомом один або два рази на тиждень. В Україні наразі мінімальний стандарт прийомних годин для ЦНАП становить 42 години на тиждень. При цьому не повинно бути поділу робочих днів та годин на окремі години прийому (тим більше щодо окремих видів послуг) і години видачі документів, години надання консультацій тощо. За таких умов саме громадянин обирає зручний для себе час на відвідування адміністрації. Це має позитивний ефект і для бізнесу, і для держави, адже наймані працівники мають можливість владнати свої справи в неробочий час (у тому числі в обідню перерву чи в суботу). Організація роботи ЦНАП для великих громад передбачає наявність системи електронного керування чергою, що додає впорядкованості, оперативності, прогнозованості та справедливості в обслуговування громадян.

Принцип максимального інформаційного забезпечення передбачає, що в приміщенні ЦНАП для відвідувачів мають бути підготовлені інформаційні стенди, буклети, інформаційні картки щодо кожної з послуг та інформаційні термінали. Для більшості ЦНАП (крім зовсім невеликих) доцільна наявність рецепції, тобто інформаційного пункту першого контакту. Консультант на рецепції має надавати відвідувачам достатні відповіді на запитання щодо роботи ЦНАП, допомагати в користування системою керування чергою тощо. Доцільно зробити так, щоб ЦНАП мали можливість надавати супутні послуги, адже досить часто при отриманні адміністративних послуг у споживачів виникають додаткові потреби, наприклад, необхідність здійснення оплати за

послугу, копіювання тих чи інших документів тощо. У перспективі варто розглянути можливість прийняття безготівкових платежів безпосередньо працівниками ЦНАП.

Разом з тим, модель надання адміністративних послуг через ЦНАП має певні ризики та проблеми, а саме: брак глибоких вузькоспеціалізованих знань у персоналу; потреба роботи з різними програмними продуктами; недостатній рівень координації між органами влади, що надають адміністративні послуги, адже ЦНАП виступають лише «фронт-офісами» (місцями прийому заяв). З позицій держави, інтегроване надання адміністративних послуг – це також заощадження ресурсів держави, адже для створення комфортних умов для прийому споживачів у «єдиному інтегрованому офісі» (ЦНАП) потрібно значно менше ресурсів, ніж створення таких самих умов та особливо територіальної доступності для кількох окремих «відомчих офісів». Інтегрована модель сприяє мінімізації ризиків корупції та конфлікту інтересів при наданні адміністративних послуг, зокрема на місцевому рівні.

Таким чином, в Україні ЦНАП досить успішно утворюються органами місцевого самоврядування. В останніх є більше можливостей для пошуку й залучення ресурсів (власні бюджети розвитку, комунальна власність, гранти, кредити тощо). Інституційне закріплення функцій з обслуговування населення через ЦНАП органів місцевого самоврядування сприяє подоланню корупції. Універсалізм персоналу ЦНАП надає змогу більш ефективно використовувати людські ресурси та наявну інфраструктуру. Упровадження моделі «інтегрованих офісів» надання адміністративних послуг має супроводжуватись перебудовою всієї структури органів місцевого самоврядування за принципом «back office»/«front office» з більшою орієнтацією на потреби громадян.

3.2 Рекомендації з надання адміністративних послуг в умовах розвитку міжмуніципального співробітництва

Нові можливості щодо вдосконалення системи надання адміністративних послуг відкриває розвиток співробітництва територіальних громад (міжмуніципального співробітництва – ММС).

ММС як нова (інноваційна) форма політики місцевого і регіонального розвитку останнім часом набуває все більшого поширення в європейських країнах, зокрема й в Україні. Його поява пов'язана з тим, що місцеве самоврядування в багатьох країнах Європи (у тому числі й в Україні) сьогодні має справу з проблемами, можливі варіанти вирішення яких пропонує саме ММС⁶¹. Воно має великий потенціал, який може бути дуже корисним для забезпечення сталого розвитку всіх без винятку (великих та малих) громад.

Досвід багатьох країн свідчить, що органи місцевого самоврядування (територіальні громади базового рівня) ніколи не є абсолютно самодостатніми, незалежно від їх площі та чисельності населення. У зв'язку із цим ММС є актуальною інноваційною формою діяльності багатьох громад. Н. Щербак зазначає, що ММС є логічним рішенням для нейтралізації наслідків нерационального розподілу функцій та ресурсів між різними рівнями публічної влади, недосконалої організації територіальної влади тощо⁶².

ММС є відносно новою формою політики місцевого та регіонального розвитку. Її суть полягає в тому, що органи місцевого самоврядування на договірній основі об'єднують свої ресурси та зусилля для вирішення спільних проблем розвитку. Кінцева мета такого співробітництва – підвищення якості життя громад. Міжмуніципальне співробітництво є характерним для децентралізованої територіальної адміністративної системи. Чим вищою є ступінь автономії муніципалітетів, тим більше вони потребують співпраці і тим більше вони можуть співпрацювати.

⁶¹ Шанаєва-Цимбал Л. О. Модель сталого розвитку та передумови її реалізації. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. Зб. наук.пр. Вип. 1 / 2014. К. : АМУ, 2014. С. 300.

⁶² Щербак Н. В. Інституційна підтримка модернізації державного управління в умовах реалізації політики європейської інтеграції. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 3 (29). С. 27–28. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2016_3_5.

Багато із цих громад є занадто малими за розмірами, щоб викликати зацікавленість з боку приватних інвесторів. У зв'язку із зазначеним ММС є ефективним інструментом для покращення вже сьогодні якості комунальних послуг, удосконалення муніципального менеджменту, а також гнучкою формою підготовки до проведення комплексної адміністративно-територіальної реформи. Крім того, часто кооперація надає змогу знайти більш ефективний підхід до вирішення певних завдань шляхом використання спільних знань і досвіду. Поява ММС пов'язана з тим, що місцеве самоврядування сьогодні має справу з проблемами, можливі варіанти розв'язання яких пропонує саме ММС. Воно має великий потенціал, який може бути дуже корисним для забезпечення сталого розвитку всіх без винятку (великих та малих) громад.

Основними завданнями ММС є підвищення якості адміністративних послуг, які надаються громадянам, розвиток місцевої інфраструктури, а також покращення муніципального менеджменту та підвищення ефективності діяльності відповідних органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування, які беруть участь у міжмуніципальному співробітництві, можуть очікувати конкретні переваги, такі як: органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати свої ресурси, що допомагає їм покращити ефективність своєї роботи; партнерські органи місцевого самоврядування можуть обмінюватись знаннями та досвідом у наданні окремих адміністративних послуг, що значно підвищує їх якість; підвищується привабливість відповідних громад для залучення приватних інвестицій тощо.

Відповідно до обраної організаційної моделі співробітництва ММС може також мати відповідні економічні, фінансові, соціальні ефекти (відсутність необхідності розширення інфраструктури, спільне використання коштів та муніципального майна, кращий ступінь використання техніки й обладнання, заощадження коштів завдяки спільним закупкам та їх більшому обсягу, логістичні переваги завдяки плануванню спільних транспортних маршрутів, залученню спеціалізованих кадрів для виконання певних робіт тощо).

Перелік суб'єктів співробітництва є вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягає. Це означає, що, крім територіальних громад сіл, селищ та міст, будь-хто інший суб'єктами співробітництва не може бути. Разом з тим, з огляду на ту обставину, що територіальні громади сіл, селищ та міст не можуть здійснювати співробітництво безпосередньо, вони його здійснюють через відповідні представницькі органи – сільські, селищні та міські ради, які наділені правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. Основною ознакою здійснення співробітництва має бути наявність спільних інтересів суб'єктів співробітництва. Необхідність наявності спільності інтересів суб'єктів співробітництва є реалізацією таких принципів співробітництва як взаємна вигода та рівноправність його учасників.

Повноваженнями в контексті місцевого самоврядування необхідно вважати сукупність нормативно обмежених прав використовувати правомочним суб'єктом наявні ресурси та можливості відповідної територіальної громади для вирішення питань місцевого значення. Перелік згаданих повноважень органів місцевого самоврядування, що включає також питання надання адміністративних послуг, визначено в Законі України «Про місцеве самоврядування»⁶³.

Кожний проект ММС має певний життєвий цикл, що включає в себе чотири етапи (або фази), а саме: ініціювання, стратегія, реалізація, оцінювання (рис. 3.1).

Ініціювання передбачає власне позиціонування до ММС та знаходження відповідей на такі питання: визначення рамкових умов (політичних, фінансових, просторових тощо), визначення форми співпраці, з'ясування основних цілей співпраці (заощадження, підвищення якості, збереження пропозиції тощо), ідентифікація партнерів, формулювання вимог до партнерів, визначення меж співпраці тощо.

⁶³ Про місцеве самоврядування : Закон від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Законодавство України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

Життєвий цикл проекту ММС

1. ІНІЦІЮВАННЯ**2. СТРАТЕГІЯ****3. РЕАЛІЗАЦІЯ****4. ОЦІНКА**

Рис. 3.1 – «Життєвий цикл» проекту ММС

Стратегія передбачає визначення цілей, архітектури та алгоритму співпраці, визначення проектного менеджменту, аналіз і обрання можливих сфер співпраці та планування використання ресурсів (фінансових, людських тощо).

ММС передбачає підготовку договорів і власне реалізацію заходів співпраці на практиці, кризовий та конфліктний менеджмент, розробку й реалізацію поточного оцінювання результатів реалізації (моніторинг).

Оцінювання полягає в порівнянні поточних результатів співпраці з вихідною ситуацією, зважаючи на попередньо визначені цілі та попередні оцінки. За доцільності відбувається подальший розвиток співпраці, за потреби – визначаються та плануються завершальні заходи.

Одним із важливих джерел утворення та організації роботи центрів надання адміністративних послуг шляхом розвитку співробітництва територіальних громад може стати співпраця з міжнародними фінансовими та донорськими організаціями, що працюють в Україні у сфері децентралізації.

Доцільно розглянути можливість утворення та забезпечення діяльності більш потужного спеціалізованого (національного) інформаційно-аналітичних ресурсів (веб-порталів) з питань міжмуніципального співробітництва та надання адміністративних послуг як на національному, так і місцевому рівнях.

Вагомою проблемою, з якою стикнулися новоутворені центри – це відсутність централізованого профільного керівництва, яке б могло надавати

практичну та методичну допомогу при вирішенні проблем. Тому, на мою думку, перше, що необхідно запровадити. На сьогодні це реалізувати значно простіше, оскільки за 5 років активних спроб та помилок, навіть на районному та обласному рівні можна створити координаційні центри, в яких будуть працювати практики. Це, в свою чергу, дасть можливість вирішити незакрите кадрове питання працівників ЦНАП органів виконавчої влади після завершення процесу децентралізації.

Максимальна кількість послуг одразу. Щоб ЦНАП розпочав свою роботу ефективно та мав можливість навіть приносити дохід громаді, необхідно започаткувати надання максимальної кількості послуг, як платних, так і соціальних. Оскільки основний вектор роботи центрів – клієнтоорієнтованість, робота саме для зручності та комфорту мешканців.

При створенні ЦНАПів ціллю також ставилося – боротьба з корупцією, мінімізація бюрократії. І це все під силу територіальним громадам, оскільки у їх руках набагато більше важелів – довідки всі отримують на місці, можна навіть без участі людини; населення маленьке де всі все про всіх знають.

Офіс ЦНАП – без дверей, все прозоро і відкрито.

Віддалені робочі місця – оскільки потрібно мати підхід до кожного клієнта.

Важливо визначити достатню кількість адміністраторів.

Моніторинг – ніколи про це не варто забувати, оскільки саме оцінюючи і перевіряючи якість надання послуг, можна виявляти проблеми локально і вирішувати їх на місці.

Також дуже важливо ставити перед собою високі цілі, оскільки майбутнє за ЦНАП, оскільки адміністратори центрів надання адміністративних послуг – це обличчя влади та те саме їх ставлення показує, як влада ставиться до своїх мешканців.

Сучасні перетворення в сфері надання публічних послуг потребують перегляду статусу особи, що звернулася до органу публічної влади. Адже

магістральним напрямом при цьому виступає подальша демократизація управління, трансформація відносин між владою й громадянином.

Процеси децентралізації влади неминує спричиняють зміни й в системі надання публічних послуг. Відбувається передача повноважень щодо їх надання як від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, так і від останніх – комунальним підприємствам, посередникам. Важливо також при цьому надавати адекватної оцінки всім секторам суспільства – приватному, громадянському секторам, які можуть виступати активними учасниками процесу надання публічних послуг у нових умовах. Причому найбільшої уваги потребує громадський сектор через істотний потенціал, його апіорі суспільне призначення, яке може виступати додатковою перевагою при його залученні в якості посередника до надання послуг. Однак привертають до себе увагу механізми функціонування громадських об'єднань в Україні й шляхи їх фінансування, що вимагають перегляду в сучасних умовах децентралізації влади. Корисним у цьому напрямі може слугувати досвід країн, де громадський сектор є повноцінним учасником процесу надання публічних послуг, зокрема шляхом делегування йому повноважень.

В Україні пропри значну кількість зареєстрованих громадських організацій (більше 80 тис.), суттєво їхня роль у суспільному житті не змінюється, що вітчизняні дослідники вважають результатом їх низької активності. До комплексу чинників, які впливають на їх активізацію відносяться і позитивні (створення нормативно-правової бази) і негативні. До останніх відноситься: неготовність органів публічної влади налагоджувати партнерські стосунки; низький рівень довіри до влади і відсутність підтримки запроваджуваних реформ з боку громадян; тенденція до своєрідної «приватизації» права говорити від імені всього громадянського суспільства країни політизованою частиною громадських організацій. Важливо в процесі розробки державної політики також враховувати цю тенденцію, а також ті соціальні наслідки, які можуть її супроводжувати.

Досвід європейських країн свідчить про недеklarативний підхід до забезпечення дієвості інститутів самоорганізації населення, причому тут існує два основних підходи. Перший – це субсидіювання їхньої статутної діяльності, на основі якого традиційно відбувається співпраця інститутів самоорганізації населення з органами публічної влади в Україні, другий – це делегування послуг, причому другий має більше перспектив на подальше, а перший застосовується здебільшого у виключних випадках. Проте через призму реалізації на практиці принципу субсидіарності як елементу децентралізації та забезпечення дієвості інститутів самоорганізації населення, виглядає доцільним запровадження на вітчизняному ґрунті європейського досвіду в контексті делегування суспільних послуг.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі запропоновано розв'язання актуального науково-прикладного завдання, що полягає у розробці та науковому обґрунтуванні теоретичних засад, науково-практичних рекомендацій щодо покращення надання адміністративних послуг в Україні. Результати дослідження дозволили сформулювати висновки та рекомендації теоретичного та науково-прикладного характеру для вдосконалення системи надання адміністративних послуг України.

Основні результати та висновки дослідження можна узагальнити в таких положеннях:

1. Системний аналіз наукових джерел дає підстави стверджувати, що питання надання адміністративних послуг, зокрема на місцевому рівні, є актуальним для багатьох країн світу. Одночасно це питання набуває особливого значення в умовах реалізації реформи децентралізації. У зв'язку із цим наголошено, що одним з основних завдань реформи місцевого самоврядування в Україні є удосконалення надання адміністративних послуг відповідно до встановлених державних стандартів та забезпечення принципу територіальної доступності.

Відзначено, що протягом останніх років інститут адміністративних послуг в Україні пройшов складний шлях свого становлення та розвитку. Ці процеси є тісно пов'язаними із намаганням керівництва Української держави провести в різні періоди адміністративну реформу, реформу державного управління та реформу місцевого самоврядування.

2. Аналіз реформування місцевого самоврядування в Україні та інших європейських країнах свідчить, що вирішення питань сталого місцевого розвитку, надання якісних адміністративних послуг громадянам, у тому числі на місцевому рівні, стало пріоритетним завданням у реалізації політики

децентралізації в багатьох країнах. Встановлено, що ці реформи пов'язані з орієнтацією на потреби громадян, а також упровадженням концепцій «нового публічного менеджменту» та «доброго врядування» на місцевому рівні. Гарний приклад у цьому демонструють такі європейські країни, як Велика Британія, Литва, Нідерланди, Польща, Португалія, Федеративна Республіка Німеччина тощо.

Особливістю систем надання публічних послуг у країнах Європи є залучення приватного та громадського секторів суспільства до процесу надання послуг. Це стає можливим завдяки створенню сприятливих умов, таких як відповідне нормативне підґрунтя, обопільна зацікавленість органів публічної влади й громадських організацій у співпраці, стимулювання розвитку громадянського сектору.

3. Проаналізовано статус центрів надання адміністративних послуг, а також питання організаційно-правового та ресурсного забезпечення їх діяльності. Доведено, що сам ЦНАП не є суб'єктом надання адміністративних послуг, а забезпечує можливість отримання послуг в одному приміщенні за принципом «єдиного вікна». Встановлено, що, незважаючи на той факт, що Урядом України підготовлено та ухвалено низку важливих нормативно-правових актів з питань утворення ЦНАП та організації їх роботи, значна частина утворених на сьогодні ЦНАП досі не відповідає чинним державним стандартам і нормативам, зокрема щодо приміщень ЦНАП, часу прийому суб'єктів звернень тощо.

Доведено важливість питань розвитку взаємодії та співробітництва між владою й громадою, покращення іміджу органів місцевого самоврядування та підвищення рівня довіри до них з боку громадян, зокрема з питань надання адміністративних послуг. Наголошено, що виконанню цих завдань має сприяти, зокрема, формування дієвого громадського моніторингу діяльності ЦНАП, що має включати такі показники: результативність, простота, зручність, доступність, своєчасність, прозорість, професійність.

4. Підготовлено відповідні рекомендації та пропозиції щодо

удосконалення надання адміністративних послуг на місцевому рівні, а саме: розробка спеціальних навчальних програм з питань організації надання адміністративних послуг на місцевому рівні, а також їх упровадження в закладах національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; розвиток інтегрованої системи надання адміністративних послуг, зокрема на місцевому рівні, а також утворення територіальних офісів та дистанційних робочих місць центрів надання адміністративних послуг; утворення системи дієвого громадського моніторингу за діяльністю ЦНАП; проведення на регулярній основі функціонального обстеження відповідних органів влади та впровадження системи якості в діяльність органів місцевого самоврядування; реорганізація внутрішньої структури органів місцевого самоврядування та їх адміністративних підрозділів за принципом «front office» (підрозділи (місця) з прийому заяв) та «back office» (підрозділи (місця) з опрацювання заяв); більш активне використання для подальшого розвитку системи надання адміністративних послуг на місцевому рівні можливостей співробітництва територіальних громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративні послуги для тебе : посіб. громадянину / [заг. ред. В. Тимощук]. Київ : Видав. ФОП Москаленко О. М., 2014. 44 с.
2. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування : зб. матеріалів / [заг. ред. В. П. Тимощук, О. В. Курінний]. Київ, 2015. 428 с.
3. Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування / [заг. ред. А. П. Яценюка]. Київ : Парламент. вид-во, 2007. 608 с.
4. Актуальні питання надання адміністративних послуг : зб. норм.-прав. та інформ.-аналіт. документів / [за заг. ред. Т. В. Журавля]. Київ : ТОВ «Ріджи», 2016. 114 с.
5. Біла книга. Європейське врядування / Комісія Європейських Співтовариств. URL: <http://uri.org.ua/load/4-1-0-113>.
6. Впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях: українська практика та європейський досвід / В. В. Толкованов, Н. В. Щербак, Т. В. Василевська, В. П. Удовиченко. Київ : Крамар, 2008. 212 с.
7. Гуськова І. Б. Система управління комунальною власністю. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 1. С. 162–169.
8. Дембіцька С. Л. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування : дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук. Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2016. 202 с.
9. Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування / [за ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева]. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. 561 с.
10. Демський Е. Ф. Адміністративні послуги та їх юридична природа. *Юридична наука*. 2011. № 1. С. 79–87.

11. Державний стандарт України. Системи управління якістю: настанови щодо поліпшення діяльності. (ДСТУ ISO 90001–2001). Київ : Держстандарт України, 2001. 61 с.

12. Державно-управлінські засоби забезпечення інноваційного розвитку регіону в умовах сталого розвитку : навч. посіб. / авт. кол. : В. С. Загорський, П. М. Петровський, А. В. Ліпенцев ; за заг. ред. д.е.н., проф. В. С. Загорського. Київ : НАДУ, 2016. 52 с.

13. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р станом на 20.01.2016 р. Законодавство України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80>.

14. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 424-р станом на 24 червня 2016 р. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/-laws/show/474-2016-%D1%80>.

15. Драган І. Організація надання публічних послуг населенню органами влади : зарубіжні практики. *Державне управління : удосконалення та розвиток*. 2014. № 4. URL: <http://www.dy.-nayka.com.ua/?op=1&z=703>.

16. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. кол. : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) [та ін.]. 748 с.

17. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук.-практ. посіб. / за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. Київ : Крамар, 2003. 400 с.

18. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку : зб. мат-лів та документів / за заг. ред. М. Пухтинського, М. Власенка. Київ : Вид-во Акад. муніцип. упр., 2009. 508 с.

19. Інформація щодо загальної кількості працівників, які здійснюють прийом суб'єктів звернень в центрах надання адміністративних послуг у розрізі регіонів станом на 01.10.2018. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку та торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=f344936a-5eb0-482d-ae5a-4575bf03e91a&tag=InformatsiiniTaAnalitichniMaterialiZPitanStvorenniaTsentrivNadanniaAdministrativnikhPoslugDokumenti>.

20. Інформація щодо центрів надання адміністративних послуг у регіонах України. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку та торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=8383e170-308f-4578-844c-18536964b218&title=InformatsiiaSchodoTsentrivNadanniaAdministrativnikhPoslugURegionakhUkraini-stanomNa01-10-2016>.

21. Інфографіка щодо центрів надання адміністративних послуг в Україні станом на 01.10.2018 р. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку та торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=f344936a-5eb0-482d-ae5a-4575bf03e91a&tag=InformatsiiniTaAnalitichniMaterialiZPitanStvorenniaTsentrivNadanniaAdministrativnikhPoslugDokumenti>.

22. Кожушко О. О. Щодо питання адміністративно-правового регулювання надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. № 1. URL: http://apnl.dnu.in.ua/1_2023/20.pdf.

23. Конституція України : закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР станом на 01 червня 2014 р. Законодавство України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.

24. Концепція адміністративної реформи в Україні від 11 червня 1999 р. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 32.

25. Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах : збірник / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. Київ : Крамар, 2010. 258 с.

26. Куц Ю. О. Сталий розвиток територіальної громади : управлінський аспект : монографія / Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, О. К. Чаплигін, В. П. Солових, І. О. Поліщук; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харк. регіон. ін-т держ. упр. Х., 2008. 236 с.

27. Мамонова В. В. Методологія управління територіальним розвитком : монографія. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2006. 196 с.

28. Міжмуніципальне співробітництво : зб. норм.-прав. та інформ.-аналіт. документів / [за заг. ред. Т. В. Журавля, Д. Ю. Записного, Р. П. Чухвицького]. Київ, 2015. 154 с.

29. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доповідь / [Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.]. Київ : НАДУ, 2013. 120 с.

30. Мусєєв М. С. Використання концепції «управління по результатах» у забезпеченні інфраструктурного розвитку. *Сучасні тенденції в економіці та управлінні : новий погляд* : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. Донецьк : СІЕУ, 2013. С. 37–39.

31. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / [заг. ред. В. П. Тимошук]. Київ : ФОП Москаленко О. М., 2013. 392 с.

32. Новак-Каляєва Л. М. Інноваційні підходи до управління як імперативи децентралізації системи влади в Україні. *Теоретичні та прикладні питання державотворення* : електрон. наук. фах. вид. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 16. С. 32–56.

33. Поляк О. Класифікація управлінських послуг. *Ефективність державного управління* : зб. наук. праць ЛРІДУ НАДУ при Президентові

України / за заг. ред. А. О. Чемериса. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. Вип. 6. С. 375–384.

34. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні : наук.-аналіт. документи / за заг. ред. В. В. Толкованова. Київ : Крамар, 2007. 349 с.

35. Примірне положення про Центр надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118 станом на 21 жовтня 2015 р. Законодавство України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/853-2015-%D0%BF>.

36. Примірний регламент Центру надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2013 р. № 588 станом на 24 червня 2016 р. Законодавство України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/494-2014-%D0%BF>.

37. Про адміністративні послуги : Закон від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI станом на 01 січня 2016 р. Законодавство України. URL: zakon.rada.gov.ua/go/5203-17.

38. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі : Закон України від 03 лист. 2020 р. № 943-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text>.

39. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII станом на 13 січня 2016 р. Законодавство України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

40. Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р станом на 01 квітня 2014 р. Законодавство України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

41. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР станом на 04 квітня 2016 р. Законодавство України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

42. Про Положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи : Указ Президента України від 02 жовтня 1997 р. № 1089/97 станом на 28 травня 2006 р. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <HTTP://zakon.rada.gov.ua/laws/-show/1089/97>.

43. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07 червня 2001 р. № 2493-III станом на 10 серпня 2012 р. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.

44. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII станом на 17 червня 2014 р. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

45. 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. 376.

46. Рекомендації міжнародної конференції «Впровадження європейської моделі місцевого та регіонального врядування в Україні». URL: <http://municipal.gov.ua/cgisys/suspendedpage.cgi>.

47. Реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні : проекти нормативно-правових актів / Інститут громадянського суспільства; упоряд. О. С. Врублевський. К. : Ін-т громадян. сусп-ва, 2016. 80 с.

48. Русін В. Л. Реформування адміністративно-територіального устрою України в контексті зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування. URL: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/Admin/>.

49. Серьогіна Т. В. Система надання публічних послуг в умовах децентралізації : методологічні засади. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 «Теорія та історія державного управління». Харківський регіональний інститут

державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. Харків, 2021. 349 с.

50. Стрельченко О. Г. Правове підґрунтя надання адміністративних послуг. *Митна справа*. 2011. № 2. С. 43–50.

51. Центри надання адміністративних послуг : створення та організація діяльності : практич. посіб. / [заг. ред. В. П. Тимошук]. 2-ге вид., доп. і доопр. Київ : СПД Москаленко О. М., 2011. 432 с.

52. Шанаєва-Цимбал Л. О. Модель сталого розвитку та передумови її реалізації. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. Зб. наук. пр. Вип. 1 / 2014. К. : АМУ, 2014. С. 298–307.

53. Щербак Н. В. Інституційна підтримка модернізації державного управління в умовах реалізації політики європейської інтеграції. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 3 (29). С. 21–28. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2016_3_5.

54. Шпак Ю. В. Доступність центру надання адміністративних послуг – основа реформування місцевого самоврядування. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2021. № 1. С. 68–73. URL: <https://law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-1-2021/11.pdf>.

55. Як створити належний ЦНАП в ОТГ? Досвід інституційного створення ЦНАП в рамках Програми «U-LEAD з Європою» : посібник / Програма «U-LEAD з Європою» ; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. 2018. 364 с.