

Регіональне управління та місцеве самоврядування

УДК 352.075

**Товт Тетяна Йосипівна**

*кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри менеджменту та управління економічними процесами  
Мукачівський державний університет*

**Товт Татьяна Иосифовна**

*кандидат экономических наук, доцент,  
доцент кафедры менеджмента и управления экономическими процессами  
Мукачевский государственный университет*

**Tovt Tetyana**

*PhD in Economics, Docent, Associate Professor of the  
Department of Management and Economic Process Management  
Mukachevo State University*

**ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ  
ПОСЛУГ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

**ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ  
АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В УСЛОВИЯХ  
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

**FORMATION OF THE SYSTEM OF PROVIDING ADMINISTRATIVE  
SERVICES IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION**

*Анотація.* У статті розглянуто стан формування системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації влади в Україні. Визначено основні принципи надання публічних послуг: відкритість, залучення клієнтів, задоволення потреб клієнтів, доступність. Проаналізовано сучасний стан створення інтегрованих «прозорих офісів» у вигляді Центрів надання адміністративних послуг. Визначено пріоритети формування нової системи надання адміністративних послуг

в умовах децентралізації: повний перелік послуг, доступність і якість обслуговування, затверджені необхідні документи, підготовлений персонал, «наближення» послуг до їх замовників через відкриття територіальних підрозділів і віддалених робочих місць. Обґрунтовано, що одним із основних пріоритетів для ЦНАП є формування доступності послуг для всіх (місцезнаходження основного офісу, години прийому, територіальні підрозділи й віддалені робочі місця, без бар'єрний доступ до всіх публічних місць у ЦНАП) і зручності під час обслуговування («відкритий простір» приміщення, реєстрація, електронна черга, сайт, можливість сплатити за послуги в ЦНАП).

За результатами дослідження визначено позитивні зміни в розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг: збільшення їх кількості та обсягу наданих адміністративних послуг; розширення переліку послуг центральних органів виконавчої влади, які можуть надаватись через ЦНАП; підтримка розвитку інфраструктури мережі ЦНАП та їх спроможності забезпечувати надання якісних послуг громадянам в рамках програм і проектів міжнародної технічної допомоги; запровадження нових ефективних підходів та форм організації роботи ЦНАП. При цьому основними проблемами діяльності ЦНАП є повнота і якість надання адміністративних послуг, впровадження електронного документообігу, електронізація послуг, підключення ЦНАП до державних реєстрів та ін. Вирішення цих проблем, насамперед, пов'язане з підвищенням якості роботи ЦНАП і визначає рівень довіри громадян до влади, який безпосередньо залежить від того, як держава виконує свої функції, де надання адміністративних послуг займає одну з ключових позицій.

**Ключові слова:** адміністративні послуги, центр надання адміністративних послуг, інтегрований офіс, децентралізація.

**Аннотация.** В статье рассмотрено состояние формирования системы предоставления административных услуг в условиях децентрализации власти в Украине. Определены основные принципы предоставления публичных услуг: открытость, привлечение клиентов, удовлетворение потребностей клиентов, доступность. Проанализировано современное состояние создания интегрированных «прозрачных офисов» в виде центров предоставления административных услуг. Определены приоритеты формирования новой системы предоставления административных услуг в условиях децентрализации: полный перечень услуг, доступность и качество обслуживания, утвержденные необходимые документы, подготовленный персонал, «приближения» услуг к их заказчикам через открытие территориальных подразделений и удаленных рабочих мест. Обосновано, что одним из основных приоритетов для ЦНАП является формирование доступности услуг для всех (местонахождение основного офиса, часы приема, территориальные подразделения и удаленные рабочие места, без барьерный доступ ко всем публичным местам в ЦНАП) и удобства при обслуживании («открытое пространство», помещение, круглосуточно, электронная очередь, сайт, возможность оплатить услуги в ЦНАП).

По результатам исследования определены положительные изменения в развитии сети центров предоставления административных услуг: увеличение их количества и объема предоставляемых административных услуг; расширение перечня услуг центральных органов исполнительной власти, которые могут предоставляться через ЦНАП; поддержка развития инфраструктуры сети ЦНАП и их способности обеспечивать предоставление качественных услуг гражданам в рамках программ и проектов международной технической помощи; внедрение новых эффективных подходов и форм организации работы ЦНАП. При этом основными проблемами деятельности ЦНАП является полнота и

качество предоставления административных услуг, внедрение электронного документооборота, электронизация услуг, подключение ЦНАП в государственные реестры и др. Решение этих проблем, прежде всего, связано с повышением качества работы ЦНАП и определяет уровень доверия граждан к власти, напрямую зависит от того, как государство выполняет свои функции, где предоставления административных услуг занимает одну из ключевых позиций.

**Ключевые слова:** административные услуги, центр предоставления административных услуг, интегрированный офис, децентрализация.

**Summary.** The article deals the state of the formation of the system of providing administrative services in the conditions of decentralization of power in Ukraine. The basic principles of providing of public services are defined: openness, customer involvement, customer satisfaction, accessibility. The current state of creation of the integrated «Transparent Offices» as Administrative Services Centers (ASC) is analyzed. The priorities of the formation of a new system of administrative services providing in the conditions of decentralization are defined: full list of services, accessibility and quality of service, approved necessary documents, trained personnel, «approximation» of services to their customers through the opening of territorial units and remote workplaces. It is substantiated that one of the main priorities for ASC is to forming accessibility of services for all (location of main office, hours of reception, territorial units and remote workplaces, barrier-free access to all public places in ASC) and convenience during service («open space» rooms, reception, e-queue, site, opportunity to pay for services in ASC).

According to the results of the study, positive changes in the development of the network of centers of providing administrative services are defined: an increase in their numbers and volumes of administrative services provided; expanding the list of services of central executive bodies that can be provided

*through the ASC; support for the development of the ASC network infrastructure and their ability to provide quality services to citizens through international technical assistance programs and projects; introduction of new effective approaches and forms of organization of the work of ASC. At the same time, the main problems of ASC activities are the completeness and quality of the providing of administrative services, introduction of electronic documents flow, electronicization of services, connection of the ASC to state registers, etc. The solution to these problems is, first of all, the associated with improving the quality of work ASC and determines the level of citizens' trust in the authorities, which depends directly on the state's performance of its functions, where the providing of administrative services occupies one of the key positions.*

**Key words:** *administrative services, administrative services center (ASC), integrated office, decentralization.*

**Постановка проблеми.** Адміністративно-територіальна реформа полягає у перегляді функцій та повноважень органів публічного управління, визначенні сфер їх безпосередньої відповідальності, фінансовому перерозподілі, спонуканні до вирішення проблемних питань на якомога нижчому рівні й автономізації територій у прийнятті та реалізації управлінських рішень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням організаційно-правових аспектів, вітчизняного й зарубіжного досвіду надання адміністративних послуг органами публічної влади, зокрема – органами місцевого самоврядування, присвячено праці Т.В. Маматової, В.В. Мамонової, В.М. Сороко, Д.В. Сухініна, В.П. Тимощука, Ю.П. Шарова та ін. Але питання розвитку системи надання публічних, зокрема адміністративних, послуг в умовах децентралізації влади в Україні не знайшли достатнього висвітлення, що зумовлює необхідність проведення подальших досліджень у цьому напрямку.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є визначення пріоритетів формування системи надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні надання адміністративних послуг регулюється Законом України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 року [1]. Для забезпечення належної доступності адміністративних послуг законодавством передбачено створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) та їхніх територіальних підрозділів як постійно діючих робочих органів або структурних підрозділів місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в яких надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

У процесі децентралізації особлива відповідальність щодо створення належних ЦНАП належить органам місцевого самоврядування (ОМС), від бачення й участі керівництва яких залежить позитивний результат і задоволеність громадян якістю послуг. Пріоритетним у цьому процесі є формування єдиних підходів і визначення критеріїв належного ЦНАП: повний перелік послуг, доступність і якість обслуговування, затверджені необхідні документи, підготовлений персонал, «наближення» послуг до їх замовників через відкриття територіальних підрозділів і віддалених робочих місць.

Одним із основних пріоритетів процесу децентралізації є розвиток і вдосконалення системи надання адміністративних послуг та формування оптимальної мережі ЦНАП. Розвиткові мережі ЦНАП сприяє передання більшої кількості повноважень ОМС щодо надання основних груп послуг, підготовка зручних приміщень і формування належної інфраструктури надання послуг, зокрема в новостворених об'єднаних територіальних



громадах (ОТГ), що забезпечує наближення адміністративних послуг до замовників (особливо в селах, селищах і невеликих містах).

За інформацією Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, станом на 01.01.2020 в Україні налічується 797 і 51 територіальний підрозділ, 161 віддалене робоче місце та 8 мобільних ЦНАПів, зокрема утворених:

– місцевими державними адміністраціями – 434 і 7 територіальних підрозділів;

– органами місцевого самоврядування – 363 і 44 територіальні підрозділи, 161 віддалене робоче місце та 8 мобільних ЦНАПів (у т. ч. в ОТГ – 209 і 5 територіальних підрозділів, 139 віддалених робочих місць, 1 мобільний ЦНАП) [2].

Ця мережа постійно збільшується й вдосконалюється як сучасний майданчик для взаємодії суспільства та влади у форматі «запит – відповідь – послуга». Найбільша кількість ЦНАПів створена в Дніпропетровській області, адже тут працює 54, а найменша кількість в Закарпатській і Чернівецькій областях – 22 таких центри.

Визначальним для формування належних ЦНАП є інтегрованість послуг, тобто повнота переліку послуг, які можна отримати. Насамперед, важливими для громадян є ті послуги, за якими вони звертаються щодня й повсюди. До них належать: реєстраційні послуги (місця проживання, актів цивільного стану, бізнесу, нерухомості, земель), паспортні послуги (вклеювання фото, отримання біометричних паспортів), послуги соціального характеру (призначення субсидій і допомог), місцеві послуги (земельні, житлові, з питань архітектури й будівництва) та ін.

Більшість із них можна й потрібно надавати саме через ЦНАП, але сьогодні максимально інтегрований перелік послуг надають небагато ЦНАПів в Україні. Тому проблемою є бачення та розуміння керівництвом ОМС необхідності такої інтеграції. Можливо, через деякий час ситуація

зміняться на краще, особливо у ЦНАП тих ОТГ, які, створюючи центри «з нуля», ставлять інтегрованість послуг пріоритетним завданням. При цьому без реальної інтегрованості основних груп послуг у ЦНАП і формування їх за принципом «життєвих ситуацій» громадяни не отримують фактичного поліпшення якості та доступності адміністративних послуг.

Неповна інтеграція адміністративних послуг органів виконавчої влади до ЦНАП також ускладнює застосування ними комплексного підходу до надання адміністративних послуг за моделлю «життєвих ситуацій», коли одна подія в житті людини вимагає отримання декількох послуг (зокрема, при народження дитини необхідні послуги реєстрації актів цивільного стану, реєстрації місця проживання, а також надання державної допомоги при народженні дитини). Через це дана модель надання адміністративних послуг ще не є дуже поширеною на практиці.

Одним із основних пріоритетів для ЦНАП є формування доступності послуг для всіх (місцезнаходження основного офісу, години прийому, територіальні підрозділи й віддалені робочі місця, без бар'єрний доступ до всіх публічних місць у ЦНАП) і зручності під час обслуговування («відкритий простір» приміщення, рецепція, електронна черга, сайт, можливість сплатити за послуги в ЦНАП).

Доступність послуг необхідно розглядати в територіальному, фізичному та інформаційному сенсі. Територіальна доступність послуг означає, що у ЦНАП не завжди має бути лише один інтегрований офіс. У великих містах доцільно створювати територіальні підрозділи, а в ОТГ – віддалені робочі місця в колишніх сільських радах, що сприяє наближенню послуг до замовників. Фізичну доступність послуг потрібно реалізовувати через виконання законодавчої вимоги щодо годин прийому і безбар'єрності, для того щоб всі категорії громадян у зручний час могли звернутися за послугами у ЦНАП. Інформаційну доступність необхідно підтримувати через повноту оприлюднення інформації про послуги на



сайтах і рецепції ЦНАП, розповсюдження інформаційних матеріалів, надання консультацій, використання сучасних електронних технологій щодо інформування.

Також важливим при створенні нових ЦНАП є вибір формату організації їх роботи. Зокрема, територіальну доступність послуг для населення можна забезпечити, в тому числі, через створення територіальних підрозділів ЦНАП, віддалених робочих місць адміністратора, мобільних ЦНАП, роботи виїзних адміністраторів.

Ще одним важливим завданням, під час максимальної інтеграції послуг у ЦНАП, є формування штату персоналу. Разом із розширенням переліку послуг необхідно розвивати універсальність персоналу ЦНАП для оперативного їх надання та забезпечення взаємозаміни. Для поліпшення якості надання послуг потрібно застосовувати різні моделі ЦНАП, в яких працюють не тільки адміністратори, а й інші посадові особи, які виконують функції адміністраторів. Водночас адміністратори можуть, за потреби, надавати так звані «швидкі послуги». У цьому разі не потрібно вводити зайві посади, замовники отримають послугу за один візит до ЦНАП, а також не буде потреби передавати документи з фронт-офісу до бек-офісу. Це зручно й для громадян, і для ОМС, особливо ОТГ, де проблемним є розширення штатів, а тому немає потреби залучати до надання послуг додаткових посадових осіб. Ця можливість в ОМС з'явилася після децентралізації повноважень щодо популярних груп послуг.

Як бачимо, у розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг відбулися такі позитивні зміни: збільшення кількості ЦНАП та обсягу адміністративних послуг, наданих через них; розширення переліку послуг центральних органів виконавчої влади, що можуть надаватись через ЦНАП; підтримка розвитку інфраструктури мережі ЦНАП та їх спроможності забезпечувати надання якісних послуг громадянам в рамках

програм і проектів міжнародної технічної допомоги; запровадження нових ефективних підходів та форм організації роботи ЦНАП (мобільні ЦНАП, міськрайонні ЦНАП, надання послуг за моделлю життєвих ситуацій).

Суттєвими проблемами залишаються повнота і якість надання адміністративних послуг. Повною мірою не забезпечено надання найбільш популярних послуг соціального характеру. Більшість ЦНАП не надають супутні послуги, он-лайн консультації, не використовують електронну чергу; їх приміщення не пристосовані для осіб з інвалідністю. Не всі центри на регулярній основі проводять моніторинг та оцінювання якості надання послуг. Актуальними проблемами діяльності ЦНАП залишаються впровадження електронного документообігу, електронізація послуг, підключення ЦНАП до державних реєстрів та ін.

Вирішення цих проблем потребує нормативного врегулювання на рівні уряду питання про обов'язкові стандарти якості надання послуг у ЦНАП. Адже якість роботи ЦНАП визначає рівень довіри громадян до влади, який безпосередньо залежить від того, як держава виконує свої функції, де надання адміністративних послуг займає одну з ключових позицій.

Ще у 1987 р. був виданий програмний документ Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) «Адміністрування як надання послуг, громадськість як клієнт». Згідно якого одним із головних вихідних положень реформ публічного управління в розвинутих країнах є те, що організації публічного сектора існують, насамперед, для того, щоб надавати послуги клієнтам (споживачам, замовникам, користувачам), а не з метою забезпечення працевлаштування службовців [3].

За рекомендаціями ОЕСР, до основних принципів надання публічних, зокрема адміністративних, послуг як процесу реагування на потреби громадськості належать: 1) відкритість – клієнти повинні знати, як здійснюється надання послуг, які фактори обмежують діяльність

держслужбовців, хто й за що несе відповідальність і як можна виправити ситуацію у випадку неправильних дій; 2) залучення клієнтів – відносини з клієнтами формуються на основі того, що останні сприймаються як активні учасники пропозицій та дій органів державної влади; 3) задоволення потреб клієнтів – послуги надаються у відповідь на конкретні запити громадян; 4) доступність – клієнти повинні мати легкий доступ до органів влади в зручний час та до інформації в зручній формі.

Реформування сфери публічних послуг у багатьох країнах призвело до зміни принципу з «громадськість як клієнт» (public as a client) на «громадянин як зацікавлена сторона» (citizen as a stakeholder). Аналізуючи тенденції формування системи надання і забезпечення якості публічних послуг, які відбуваються в Україні, вважаємо, що громадяни повною мірою ще не відчують себе навіть клієнтами. Тому й органам, що надають адміністративні послуги, і громадянам необхідно разом пройти шлях до побудови відносин у форматі зацікавлених сторін.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Специфіка існування інституту публічних послуг в Україні характеризується розвитком механізму надання адміністративних послуг органами виконавчої влади на сучасному етапі через функціонування центрів з надання адміністративних послуг та підвищення якості останніх. В сучасних умовах цифровізації вітчизняної економіки актуальним є розвиток електронних адміністративних послуг, що визначає перспективи подальших наукових досліджень у даному напрямку.

## Література

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI / Верховна рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 27.01.2020).

2. Інформація щодо центрів надання адміністративних послуг у регіонах України (станом на 01.01.2020). Адміністративні послуги / Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. URL: <http://www.me.gov.ua> (дата звернення: 30.01.2020).
3. Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики: Проект Європейського Союзу та Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй «Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг». URL: <https://www.ua.undp.org/> (дата звернення: 30.01.2020).

### **References**

1. Pro administratyvni posluhy: zakon Ukrainy № 5203-VI vid 6 ver. 2012 (About Administrative Services: Law of Ukraine, no. 5203-VI, the 6th of September, 2012). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>. (accessed 27 January 2020).
2. Informatsiia shchodo tsestriv nadannia administratyvnykh posluh u rehionakh Ukrainy (stanom na 01.01.2020) [Information on administrative service centers in the regions of Ukraine (as of 01.01.2020)]. Available at: <http://www.me.gov.ua>. (accessed 30 January 2020).
3. Uchast' hromads'kosti u monitorynhu nadannya posluh orhanamy publichnoyi vlady: normatyvne rehulyuvannya ta isnuuyuchi praktyky [Public participation in the monitoring of service delivery by public authorities: regulation and practice]. EU/UNDP Project «Smart Practices for Oversight by Non-State Actors on Administrative Service Provision». Available at: <https://www.ua.undp.org/> (accessed 30 January 2020).