

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ІНЖЕНЕРНИЙ НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ  
ім. Ю.М. ПОТЕБНІ**

**МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ**  
(повна назва кафедри)

**Кваліфікаційна робота(проект)**

**магістр**  
(рівень вищої освіти)

**НА ТЕМУ: ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ  
ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Виконав: студент другого курсу, групи 8.2810- 3з  
Спеціальності 281 Публічне управління  
та адміністрування  
(код і назва спеціальності)

освітньої програми Публічне управління  
та адміністрування  
(назва освітньої програми)  
О.В. Коваленко  
(ініціали та прізвище)

Керівник: доцент кафедри менеджменту організацій  
та управління проектами, к.е.н., доцент  
Мороз О.С.  
(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Рецензент завідувач менеджменту організацій та  
управління проектами, д.філос.н, професор  
Воронкова В.Г.  
(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Запоріжжя  
2021

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Інженерний навчально-науковий інститут ім. Ю.М. Потебні

Кафедра менеджменту організацій та управління проектами

Рівень вищої освіти магістр

Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування  
(код та назва)

Освітня програма Публічне управління та адміністрування

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри д.філос.н.,

проф.Воронкова В.Г. \_\_\_\_\_

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2021 року

**З А В Д А Н Н Я  
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ (ПРОЄКТ) СТУДЕНТОВІ (СТУДЕНТЦІ)**

Коваленко Олені Валеріївні

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи (проєкту) Оцінювання якості надання адміністративних послуг органами публічної влади

керівник роботи Мороз О.С., к.е.н., доц.

(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «30» 06.2021 року № 975-С

2.Строк подання студентом роботи \_\_\_\_\_

3.Вихідні дані до роботи 1. Формування плану. 2. Формування гіпотези дослідження. 3. Аналіз літературних джерел за останні п'ять років. 4 Методологія дослідження.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. Теоретико-методичні основи політики надання адміністративних послуг органами публічної влади України 2. Процес надання адміністративних послуг: світовий та вітчизняний досвід. 3. Основні положення методології оцінювання якості надання адмінстративних послуг.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень) Прогноз розвитку мережі ЦНАП в Україні. Динаміка створення нових ЦНАП. Веб-сайт ЦНАП м. Запоріжжя. Моніторинг якості надання адміністративних послуг

## 6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Мороз О.С., доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами		
Розділ 2	Мороз О.С., доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами		
Розділ 3	Мороз О.С., доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами		
Нормо-контроль	Венгер О.М., к.п.н., доц. кафедри менеджменту організацій та управління проектами		

7. Дата видачі завдання \_\_\_\_\_

## КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1	Теоретико-методичні основи політики надання адміністративних послуг органами публічної влади України: стан та проблеми		
2	Поняття послуги та кваліфікація адміністративних послуг		
3	Ознаки адміністративних послуг		
4	Правова основа надання адміністративних послуг		
5	Процес надання адміністративних послуг: світовий та вітчизняний досвід		
6	Принципи публічного управління та адміністрування в нормативно-правих документах України		
7	Суть та статус ЦНАПу		
8	Оцінювання якості адміністративних послуг		
9	Шляхи покращення якості надання адміністративних послуг в Україні та регіоні		

Студент \_\_\_\_\_ О.В. Коваленко  
(підпис) (ініціали та прізвище)

Керівник роботи (проєкту) \_\_\_\_\_ О.С. Мороз  
(підпис) (ініціали та прізвище)

**Нормоконтроль пройдено**

Нормоконтролер \_\_\_\_\_ О.М. Венгер  
(підпис) (ініціали та прізвище)

## АНОТАЦІЯ

Коваленко О.В. Оцінювання якості надання адміністративних послуг органами публічної влади.

Кваліфікаційна робота для здобуття ступеня вищої освіти магістра за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування, науковий керівник Мороз О.С. Інженерний навчально-науковий інститут ім. Ю.М. Потебні ЗНУ. Кафедра менеджменту організацій та управління проектами, 2021.

У дослідженні висвітлено суть проблем надання адміністративних послуг органами публічної влади в Україні. Розкрито основні напрямки удосконалення процесу надання адміністративних послуг, підвищення ефективності діяльності органів публічної влади та оцінювання якості надання адміністративних послуг населенню.

Проведено детальний аналіз створення правової бази у сфері надання адміністративних послуг в Україні, досліджено механізм запозичення європейської моделі адміністративних послуг та її реалізацію в українській системі публічного управління; вивчено недоліки та запропоновано шляхи покращення надання адміністративних послуг. Узагальнено приклади функціонування системи надання адміністративних послуг в Україні та в європейських країнах.

Ключові слова: АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ, ОРГАНИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ, ЯКІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ЦНАП.

## ANNOTATION

Kovalenko O.V. Evaluation of administrative services quality provided by public authorities.

Qualification work for obtaining a master's degree in specialty 281 – Public Administration and Administration, Moroz O.S. Engineering Educational and Scientific Institute nam.Yu.M. Potebni of ZNU. Department of Organizational Management and Project Management, 2021.

The core of problem of provision of administrative services by the state agencies in Ukraine is highlighted in this research. Main directions of improvement of administrative services' provision process and improvement of state agencies' activity efficiency by provision of administrative services to the population are detailed.

A detailed analysis of legal base's creation in the sphere of administrative services provision in Ukraine was carried out has been carried out, the mechanism of borrowing European model of administrative services and its realization in Ukrainian system of public governance has been investigated; disadvantages have been studied and ways of improvement of administrative services provision have been given. Examples of functioning of system of administrative services provision in Ukraine and in the European countries have been generalized.

Keywords: ADMINISTRATIVE SERVICES, STATE AGENCIES, QUALITY OF ADMINISTRATIVE SERVICES, CENTRE FOR PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES.

## АННОТАЦИЯ

Коваленко Е.В. Оценивание качества предоставления административных услуг органами публичной власти.

Квалификационная работа на получение ступени высшего образования магистра по специальности Публичное управление и администрирование, научный руководитель доцент Мороз О.С. Инженерный учебно-научный институт им. Ю.М.Потебни ЗНУ. Кафедра менеджмента организаций и управления проектами, 2021.

В исследовании высветлена суть проблемы предоставления административных услуг органами публичного управления в Украине. Раскрыты основные направления усовершенствования процесса предоставления административных услуг, повышения эффективности деятельности органов публичного управления и оценивания качества предоставления административных услуг населению. Проведен детальный анализ создания правовой базы в сфере предоставления административных услуг в Украине, исследован механизм заимствования европейской модели административных услуг и ее реализации в украинской системе публичного управления; изучены недостатки и предложены пути улучшения предоставления административных услуг. Обобщены примеры функционирования системы предоставления административных услуг в Украине и в европейских странах.

Ключевые слова: АДМИНИСТРАТИВНЫЕ УСЛУГИ, ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ, КАЧЕСТВО АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ, ЦПАУ

## ЗМІСТ

ВСТУП	8
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ПОЛІТИКИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	13
1.1. Поняття та класифікація адміністративних послуг	13
1.2. Ознаки адміністративних послуг	21
1.3. Законодавча база (правова основа) надання адміністративних послуг	25
Висновки до розділу 1	33
РОЗДІЛ 2. ПРОЦЕС НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД	36
2.1. Суть та статус центру надання адміністративних послуг. Загальна структура ЦНАП як інтегрованого офісу	36
2.2. ЦНАП – як основний надавач адміністративних послуг	42
2.3. Світовий досвід у сфері надання адміністративних послуг	50
Висновки до розділу 2	62
РОЗДІЛ 3. ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ МЕТОДОЛОГІЇ ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	66
3.1. ЦНАП м. Запоріжжя: загальна характеристика та оцінка якості надання адміністративних послуг	66
3.2. Аспекти оцінювання якості надання адміністративних послуг	74
3.3. Шляхи покращення якості надання адміністративних послуг	89
Висновки до розділу 3	95
ВИСНОВКИ	98
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	103

## ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Вдосконалення та розвиток системи надання адміністративних послуг має важливу роль і виступає одним із пріоритетних аспектів реформи децентралізації влади в Україні. Завдяки децентралізації влади відбувається передача значної частки повноважень, ресурсів та відповідальності органів виконавчої влади до місцевого самоврядування. В основу децентралізації покладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у даній сфері. Ми живемо в епоху демократичного суспільства і в правовій державі, де людина, її права, свободи і законні інтереси є найвищою соціальною цінністю. Що це означає? Найперше: ефективне та вільне здійснення прав та свобод людини. У сучасному українському суспільстві права не повинні бути другорядним завданням, а, навпаки, - головною ціллю, яка має суттєво змінити основу стосунків між людиною та державою.

В правовій державі інтереси людини займають першочергове місце. Не людина «служить» державі, а держава – людині. І це служіння повинно відтворюватися як у законодавстві, так і на практиці, а найголовніше – у свідомості публічних службовців і в практичній діяльності органів публічної влади. Це є, звичайно, складним завданням, бо потребує суттєво нового розуміння сутності та завдань органів публічної влади і запровадження її нової ідеології.

«Служіння» держави людині проявляється в першу чергу у наданні якісних послуг, серед них – адміністративних. Інститут адміністративних послуг – відносно новий в українському законодавстві. Адміністративні послуги – це «зв'язок» держави з громадянином. Наразі – це дуже актуально, так як майже кожен з нас звертався до органів публічної влади для реєстрації місця проживання, для отримання закордонного чи українського паспорта у формі ID-картки, за реєстрацією земельної ділянки і т.п.



Надання державними органами різноманітних адміністративних послуг громадянам – це новий формат оцінки їхніх взаємовідносин та нова форма їхньої співпраці.

Створення доступних та зручних умов для отримання громадянами адміністративних послуг – це одне з найголовніших завдань, яке повинні вирішувати органи публічної влади, тому що саме за якістю наданих державою послуг кожна людина оцінює реальну турботу влади про неї. Нове бачення надання адміністративних послуг населенню – це нові форми і зміст діяльності органів публічної влади.

Питання державної політики у сфері надання адміністративних послуг розглядаються як з точки зору унормування та реформування цієї важливо ланки взаємовідносин держави і громадянина, так і з точки зору оцінки якості надання адміністративних послуг і пошуку шляхів удосконалення такими відомими науковцями, як В. Тимощук, Ніколаєнко К., Авер'янов В., Калиновський Б., Кулик Т., Остапенко П., Ліпенцев А., Малікіна О., Циндря В. та ін.

Зазначене змушує постійно виявляти і своєчасно оцінювати реально існуючі і потенційні можливості удосконалення процесу надання адміністративних послуг з метою визначення конкретних шляхів і засобів їх унормування та формування адекватної політики, спрямованої на реформування системи в умовах децентралізації.

Об'єкт дослідження магістерської роботи – процес надання адміністративних послуг в умовах децентралізації.

Предмет дослідження – теоретичні підходи до формування політики надання адміністративних послуг органами публічної влади і практичні рекомендації щодо їх удосконалення в умовах децентралізації.

Метою дослідження є обґрунтування підходів до підвищення ефективності системи надання адміністративних послуг органами публічної влади за допомогою оцінювання якості.

Для досягнення зазначеної мети в магістерській роботі вирішено наступні завдання:

- досліджено теоретико-методичні основи формування політики надання адміністративних послуг;
- розкрито суть дефініцій «послуга», «адміністративна послуга», ознаки та класифікації;
- обґрунтовано «правову основу» процесу надання адміністративних послуг;
- узагальнено вітчизняний та міжнародний досвід у сфері надання адміністративних послуг;
- досліджено методологічні аспекти механізмів впровадження системи принципів публічного управління та адміністрування при формуванні і реалізації політики надання адміністративних послуг;
- визначено аспекти оцінювання якості адміністративних послуг;
- запропоновано напрями удосконалення ефективного надання адміністративних послуг органами публічної влади.

В магістерській роботі використано такі загальнонаукові і спеціальні методи дослідження: діалектичний метод і метод спостережень, методи критичного та порівняльного аналізу і синтезу, системний підхід, ситуаційний підхід.

Наукова новизна одержаних результатів магістерського дослідження полягає у наступному:

- удосконалено науково – практичний підхід до забезпечення політики надання адміністративних послуг в умовах децентралізації шляхом запровадження своєчасних заходів оцінювання якості, спрямованих на підвищення ефективності, що ґрунтуються на правових засадах функціонування органів місцевого самоврядування та використовують досвід розвинутих країн;
- набули подальшого розвитку практичні рекомендації, що спрямовані на досягнення принципу: «доступно всім – зручно кожному» національної

політики надання адміністративних послуг як фундаментальної цінності суспільства, яка ґрунтується на стратегіях управління та зорієнтована на поступовий розвиток держави шляхом утворення адаптивної державної системи.

Інформаційною базою магістерської роботи є методичні та наукові праці з теми дослідження, нормативні та законодавчі акти України, статистична інформація.

В магістерській роботі використано такі загальнонаукові і спеціальні методи дослідження: діалектичний метод і метод спостережень, методи критичного та порівняльного аналізу і синтезу, системний підхід, ситуаційний підхід.

У роботі відповідно до поставлених завдань використано такі загальнонаукові та спеціальні методи дослідження, як історичний метод (за допомогою цього методу висвітлено історичні передумови створення, функціонування та зміни системи адміністративних послуг), аналізу та синтезу (таким чином роз'яснено сутність основних категорій та понять, у тому числі поняття «послуга», «адміністративна послуга», уточнено класифікацію та ознаки адміністративних послуг); аналогії та порівняння (зарубіжний досвід надання адміністративних послуг «перенесено» на українські органи публічної влади, зроблено порівняння принципу відкритості та прозорості зарубіжних установ, які надають адміністративні послуги, та українських ЦНАПів; прогностичний метод (полягає у формуванні пропозицій та практичних рекомендацій по вдосконаленню системи адміністративних послуг), метод моделювання ситуацій (розроблення методики оптимізації роботи адміністраторів ЦНАПу).

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що результати магістерського дослідження пройшли апробацію у роботі «Інструменти оцінки якості адміністративних послуг і діяльності ЦНАП», доповідалися на Міжнародній науково-практичній конференції «Формування сучасних концепцій менеджменту організацій та адміністрування в умовах

цифровізації» (м. Запоріжжя, 2021 р.) та може знайти своє застосування для удосконалення діяльності органів публічної влади у сфері надання адміністративних послуг, при розробці інформаційної картки адміністративної послуги, а також можуть бути використані у практичній повсякденній діяльності адміністраторів ЦНАПу, у навчальному процесі підвищення їхньої кваліфікації.

Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи 108 стор. Робота містить 7 рисунків. Список використаних джерел включає 54 найменування.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ПОЛІТИКИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

#### 1.1 Поняття та класифікація адміністративних послуг

Вдосконалення та розвиток системи надання адміністративних послуг має важливу роль і виступає одним із пріоритетних аспектів реформи децентралізації влади в Україні. Завдяки децентралізації влади відбувається передача значної частки повноважень, ресурсів та відповідальності органів виконавчої влади до місцевого самоврядування. В основу децентралізації покладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у даній сфері.

Для реального виявлення стану справ у сфері надання послуг необхідно проводити їх оцінювання. Тому, питання підвищення якості діяльності центрів надання адміністративних послуг стає актуальними та потребує формування ефективної системи оцінювання якості надання послуг.

При розкритті поняття «послуга» насамперед варто звернутися до етимології цього терміна. Послуга – це діяльність підприємств, організацій та окремих осіб, виконувана для задоволення чийх-небудь потреб. Під «послугою» розуміється вид корисної діяльності, яка не створює матеріальних цінностей або самостійного виду продукту, а результат цієї діяльності споживається в процесі її здійснення. У науковій літературі можна зустріти різні визначення поняття «послуга». Деякі науковці схильні під послугою розуміти певне нематеріальне благо, яке надається однією особою (виконавцем) і споживається іншою особою (замовником) у процесі вчинення виконавцем певних дій або здійснення певної діяльності [1, с. 184-193].

А тому вони: 1) мають нематеріальний характер, а їх результат не набуває врегульованого вигляду; 2) тісно пов'язані з особою виконавця та процесом вчинення ним певних дій (здійснення певної діяльності); 3) не збігаються із самими діями (здійснення діяльності) виконавця, а існують як окреме явище – певне нематеріальне благо. Інші дослідники визначають «послугу» як діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за ініціативою особи, на її прохання.

Наразі на законодавчому рівні існує багато визначень поняття послуги. Зокрема, в законах України: «Про громадянство», «Про об'єднання громадян», «Про органи реєстрації актів громадянського стану», «Про імміграцію», «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності», «Про стандартизацію», «Про адміністративні послуги», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» та ін.

Дефініція «послуга» акцентує увагу на виконанні саме обов'язків держави перед фізичними або юридичними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів. Таке розуміння повніше відповідає новій ідеології «служіння держави» людині. У цьому сенсі саме термін «послуга» дає змогу чітко визначити місце держави та її органів у відносинах з громадянами. Треба зазначити, що сам термін «послуга» в нормативно-правових актах застосовується для регулювання суспільних відносин та використовується у словосполученнях «адміністративна, державна, муніципальна, публічна, соціальна або управлінська послуга» [2, с. 56-60].

Можна стверджувати, що у вітчизняній юридичній літературі не існує єдності думок з приводу визначення поняття «адміністративні послуги», що у свою чергу, свідчить про дискусійний характер досліджуваного питання. Одні автори пропонують визначати адміністративні послуги як передбачену законом розпорядчу діяльність «адміністративних органів» - органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, що здійснюється за

ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямована на реалізацію їхніх прав, свобод та законних інтересів. Інші дослідники розглядають адміністративні послуги як частину публічних послуг, що надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень.

Згідно з Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод та законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [3].

Залежно від суб'єктів, які вступають у відносини з надання адміністративних послуг, адміністративну послугу можна розглядати в двох аспектах: по-перше, з точки зору уповноваженого суб'єкта; по-друге, з точки зору суб'єкта звернення.

У першому випадку, узагальнюючи інформацію, що міститься у спеціальній літературі, та наявну нормативно-правову базу, можна дійти висновку, що адміністративна послуга розглядається як публічно-владна діяльність адміністративного органу, спрямована на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи. У другому, спираючись на положення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, встановлюється, що під адміністративною послугою розуміють 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 особи. Іноді пропонують визначати адміністративну послугу як правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [4, с. 269-274].

У науковій літературі містяться різні, подекуди протилежні підходи до виділення певних видів адміністративних послуг та їх класифікації за тими чи іншими критеріями. Узагальнюючи погляди науковців стосовно класифікації адміністративних послуг, слід виділити основні критерії їхнього розподілу залежно від:

– змісту адміністративної діяльності; рівня встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання; форми їх реалізації; предмета (характеру) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів; оплати (безоплатності); суб'єкта, що надає адміністративні послуги.

I. Залежно від змісту адміністративної діяльності щодо надання адміністративних послуг виділяють:

а) видачу дозволів (наприклад, на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами; на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї; у тому числі акредитація, атестація, сертифікація (наприклад, акредитація вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров'я; атестація підприємств, робочих місць; сертифікація товарів, робіт і послуг);

б) реєстрацію з веденням реєстрів (наприклад, реєстрація актів цивільного стану, суб'єктів підприємницької діяльності, автотранспортних засобів), у тому числі легалізація суб'єктів (наприклад, легалізація об'єднань громадян);

в) легалізацію актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України); Але, як правило, деколи за однією назвою «ховається» різне змістове навантаження. До прикладу, при реєстрації державного акту про право власності на земельну ділянку первинним є зацікавленість держави щодо обліку землевласників та гарантування прав останніх, а при реєстрації суб'єктів діяльності первинним є бажання особи отримати дозвіл на зайняття підприємницькою діяльністю. I



хоча в усіх справах вчиняється або приймається індивідуальний адміністративний акт, для особи, яка звертається за адміністративною послугою, принципово важливим є його остаточне оформлення, наприклад, отримане на руки свідоцтво про реєстрацію суб'єкта підприємницької діяльності. Тому у визначенні процедури надання адміністративної послуги необхідно орієнтуватися саме на кінцевий результат, якого очікує особа, яка звернулася.

II. Залежно від рівня встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання, зокрема:

а) адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади);

б) адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади);

в) адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли відбуваються водночас централізоване і локальне регулювання).

Така класифікація дає можливість визначити кілька правил стосовно впорядкування системи надання адміністративних послуг, особливо щодо послуг, які регулюються локально. По-перше, необхідно зважено підходити до запровадження нових видів послуг і зважати на людські, фінансові та технічні ресурси для надання якісних послуг. Не повинно виникати ситуацій, коли орган влади вирішив видавати дозволи на щось, хай і обґрунтовано, але при цьому іще не упорядкував питання процедури надання цієї послуги і не створив матеріально-організаційних умов та бази для її надання. По-друге, стосовно «локальних» адміністративних послуг найбільшу активність у частині перегляду та вдосконалення організації їх надання можуть проявити органи місцевого самоврядування. Як показує практика, в багатьох випадках у локальних актах недостатня увага приділяється процедурному аспекту регулювання. Щодо послуг зі змішаним регулюванням, то тут також є

можливості більш чітко виписати процедуру їх надання. У деяких «змішаних» послугах за наявності локального регулювання пріоритет надається саме останньому.

III. Залежно від форми їх реалізації поділяють на такі групи:

а) послуги, пов'язані з реальним здійсненням конституційних прав і свобод громадян (медичні послуги, послуги у сфері культури, соціального захисту, освіти та ін.);

б) власне адміністративні послуги, пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод громадян (видача свідоцтв, ліцензій).

IV. Залежно від предмета (характеру) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів:

- 1) підприємницькі (або господарські);
- 2) соціальні;
- 3) земельні;
- 4) будівельно-комунальні;
- 5) житлові та інші види адміністративних послуг.

Такий підхід до поділу адміністративних послуг не вступає в жодну суперечність із загальним поняттям «адміністративні послуги», оскільки всі ці відносини належать до галузей законодавства, які «виросли» з адміністративного права і мають адміністративний характер. У процедурному аспекті також не простежується жодних суттєвих відмінностей між цими послугами: надають їх адміністративні органи, процедурний результат той самий – рішення адміністративного органу.

Аналіз виокремлених вище груп послуг засвідчує наявність у них і деяких власних формальних та змістових ознак. Сучасна нормативна база, що регулює соціальні питання, характеризується надзвичайною «рухливістю», наявністю багатьох змін та доповнень, хоча здебільшого є досить детальною. Соціальні послуги, як правило, надаються на найнижчих рівнях влади, що цілком виправдано, адже коло споживачів таких послуг є досить широким і для

останніх зручно, коли відповідні служби стоять якнайближче до них. Скажімо, дуже зручно, якщо за призначенням житлових субсидій можна звертатися через житлово-експлуатаційні організації. Із прикладу призначення житлових субсидій можна запозичити позитивний досвід надання адміністративних послуг: порівняно велика кількість прийомних годин, обґрунтований перелік документів, що вимагаються, тощо [5].

V. За критерієм платності адміністративні послуги можна поділяти на платні й безплатні.

Концепція адміністративної реформи України, затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р., встановила безплатний стандарт адміністративних послуг. У той самий час передбачалася можливість отримання платних адміністративних послуг на розсуд суб'єкта. Разом із тим, сучасне бачення розвитку адміністративних послуг спрямоване на розвиток платних адміністративних послуг. Активно запроваджується позиція, що безплатними повинні бути виключно послуги: 1) у справах державного пенсійного та соціального забезпечення; 2) у справах, які безпосередньо стосуються реалізації основних прав і свобод людини.

Крім того, передбачається, що безплатними можуть бути послуги у випадках, коли розмір плати настільки дрібний, що плата не виправдовує витрат, пов'язаних з її стягненням.

Зауважується, що адміністративні послуги повинні бути платними, тому що:

1) це справедливо, адже одні особи не звертаються за певними послугами жодного разу в житті, а інші - регулярно;

2) це може запобігати корупції, адже "безкоштовна невизначеність" змушує шукати шляхи для позазаконної визначеності;

3) плата за послуги може бути дієвим інструментом для мотивації службовців надавати послуги якісно, коли від цих коштів залежатиме фінансування відповідного адміністративного органу та преміювання службовців (Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг

органами виконавчої влади, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р.).

З цього приводу треба зазначити, що встановлення справедливої чіткої плати за адміністративні послуги може запобігти корупції, адже "безкоштовна невизначеність" часто змушує шукати шляхів до визначеності, але не завжди законної. Крім того, плата за послуги може бути дієвим інструментом для мотивації службовців у наданні послуг якісно, особливо у випадку, коли від цих коштів прямо залежатиме фінансування відповідного адміністративного органу та преміювання службовців.

Окремі адміністративні послуги повинні бути безоплатними для особи (у справах державного пенсійного та соціального забезпечення), але зробити переважну більшість адміністративних послуг безоплатними для користувачів сьогодні не наважуються навіть економічно розвинені держави.

Проблема платності послуг вимагає впорядкування, адже за одні послуги стягується державне мито, за інші - податкові збори чи інші форми платежів (збір за реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності).

Політика цін і тарифів на адміністративні послуги не повинна суперечити статті 3 Закону України «Про ціни і ціноутворення». Якщо держава визначає, що фінансування певних адміністративних послуг буде здійснюватися лише за рахунок бюджетів, а інших адміністративних послуг - за рахунок утримання плати з отримувача таких послуг, то має бути чіткий та зрозумілий критерій - які адміністративні послуги мають бути безоплатними, а які мають бути безумовно оплатними, чи частково оплатними. Якщо проаналізувати структуру органів, бюджетних установ та організацій, які мають право надавати платні послуги, то виявляється не досить прозорий принцип закріплення цього права, іноді це є елементарним залученням додаткових джерел фінансування своєї діяльності. Така практика є загальноприйнятим явищем у зарубіжних країнах, але там подолано інституційні та інші бар'єри на шляху до одержання дозволу на часткове самофінансування і мають місце позитивні результати роботи.

Визначаючи розмір плати за послуги, слід також враховувати недопустимість обмеження реалізації прав і свобод громадян через надмірну плату за адміністративні послуги. Необхідно пам'ятати, що органи влади утримуються на гроші платників податків і було б цинічно перетворювати державу на комерційне підприємство.

Державні та комунальні підприємства, установи й організації як звичайні суб'єкти господарювання повинні мати право надавати будь-які послуги нарівні з приватним сектором. Більше того, вони повинні самі «боротися» за свого споживача та за розширення кола клієнтів, необхідно лише забезпечити належний контроль за ефективністю використання виділених їм публічних коштів та ціноутворенням.

VI. Залежно від суб'єкта, який надає адміністративні послуги, їх можна поділити на державні послуги і муніципальні послуги.

Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями.

Муніципальні послуги – це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями [6].

## 1.2. Ознаки адміністративних послуг

З часу затвердження концептуальних засад державної політики у сфері надання адміністративних послуг, було здійснено низку важливих кроків у напрямі реалізації ключових принципів та завдань розвитку цієї сфери. З моменту прийняття у 2012 р. Закону України «Про адміністративні послуги» в Україні створено та функціонують Центри надання адміністративних послуг. Найбільша кількість центрів утворено районними державними адміністраціями,

найменша – органами місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки та План заходів з її реалізації передбачає протягом 2017-2020 рр. першочергову оптимізацію процедур надання для 15 адміністративних послуг, які мають високий попит серед населення і будуть відібрані на основі подій у житті людини. У зв'язку з цим виглядає доцільним узгодити строки та перелік адміністративних послуг, спрощення та забезпечення інтерактивності яких відбуватиметься в першу чергу. При відборі таких послуг слід, насамперед, орієнтуватись на інтереси і потреби споживачів послуг.

Виділяють загальні ознаки, притаманні всім адміністративним послугам, та особливі ознаки, які властиві окремим адміністративним послугам. Враховуючи наведене, варто зазначити, що загальними ознаками адміністративних послуг є:

- наявність публічного (суспільного) інтересу;
- обов'язок публічної влади забезпечити надання адміністративної послуги, тобто створити умови для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи;
- гарантування державою надання адміністративної послуги;
- достатність бюджетного фінансування процесу надання адміністративних послуг;
- підстава надання адміністративної послуги – закон (передбачає право на одержання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу) та ініціатива конкретної особи;
- привід для здійснення юридичних дій – звернення зацікавленої особи;
- уповноважений суб'єкт (адміністративний орган) – особа, наділена владними повноваженнями відповідно до закону;
- відповідальність посадових і службових осіб за невиконання / неналежне виконання обов'язку з надання адміністративних послуг;
- суб'єкт звернення (суб'єкт одержання адміністративної послуги) – конкретний адресат;

– наявність взаємних прав і обов'язків уповноваженого суб'єкта і суб'єкта звернення;

– наявність спеціального правового регулювання порядку надання адміністративних послуг;

– результат адміністративної послуги – адміністративний акт [7, с.56].

Погоджуємося із думкою К.В. Ніколаєнко, який в роботі «Сутність та ознаки адміністративних послуг» зазначає, що особливими ознаками адміністративних послуг є: 1) мета – реалізація права/виконання обов'язку; 2) сфера застосування послуги (наприклад: соціальна, підприємницька); 3) форма звернення – заява/повідомлення; 4) суб'єкт надання адміністративної послуги (діяч) – орган виконавчої влади/орган місцевого самоврядування; 5) суб'єкт одержання адміністративної послуги (адресат) – фізична особа/юридична особа; 6) вартість надання адміністративної послуги – платні послуги/безоплатні послуги; 7) джерело фінансування – державний бюджет/місцевий бюджет; 8) зміст послуги – реєстрація /дозвіл/ ліцензія/патент/ паспорт/ посвідчення тощо.

Узагальнення загальних та особливих ознак адміністративних послуг дозволяє зробити висновок про таку їхню особливість як публічно-владний характер, сутність якого можна усвідомити за допомогою синтезу таких слів, як «публічний» (суспільний, відкритий, доступний) та «владний» (тісно пов'язаний із такими словами та словосполученнями: уповноважений; функції держави, державне управління, органи державної влади; особи, наділені адміністративними повноваженнями) [9, с. 269-276].

В.Б. Авер'янов серед обов'язкових ознак адміністративних (виконавських) послуг називає те, що «приватні особи мають право на свій розсуд...користуватися результатами наданих послуг» [9, с. 55].

З таким висновком у найзагальнішому вигляді можна погодитися. Хоча, з іншого боку, прийняте щодо приватної особи рішення в багатьох випадках породжує і зобов'язання, яких неможливо уникнути. Наприклад, якщо особа зареєструвалася суб'єктом підприємницької діяльності, вона не може просто

викинути своє свідоцтво. Особі потрібно або стати на облік у низці державних органів та регулярно подавати певні звіти, або ж звернутися знову до реєстраційного органу із заявою про скасування державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності.

Як другорядну ознаку адміністративних послуг можна виділити їх типовість, або ординарність. Ця ознака особливо актуальна для адміністративних послуг, які можуть надаватися через «універсами послуг», де спілкування між адміністративним органом і особою фактично є «документальним» і, як правило, не вимагає особистого вислуховування особи [10, с. 46].

Крім того, варто ще раз зазначити, що головними ознаками адміністративних послуг є: заявний характер (тобто особа звертається за отриманням такої послуги для себе (при цьому заява може подаватися і представником особи); владно-монопольний характер (тобто змістом і результатом послуги є прийняття владного рішення/вчинення реєстраційної дії.

В ідеалі послуга повинна мати завершений вигляд (результат), а не подрібнюватися на погодження/затвердження/ надання висновків. Ці дії лише як виняток можна відносити до адміністративних послуг, якщо вони не є частиною «внутрішнього погодження» в межах органів, залучених до ЦНАП. Монопольність означає, що особа не може отримати таку послугу (рішення, документ) в жодному іншому місці/в іншого суб'єкта). Також доцільно було б використовувати як ознаку адміністративної послуги наявність закону, що передбачає відповідне повноваження органу влади приймати певні рішення (давати дозволи і т.ін.). Цей критерій дозволяє «відсіяти» безпідставні послуги (тобто ті, які не мають правової основи).

Не є адміністративними послугами і тому не можуть бути включені до переліку:

- контрольно-інспекційна діяльність (без звернення заявника-адресата);
- фактичні дії (без потреби прийняття адресного (персоніфікованого) рішення. Наприклад, «гаряче харчування для безпритульних осіб»);



– окремі процедурні дії, що не породжують прямих правових результатів (наприклад, «прийняття заяв», «реєстрація вхідної/вихідної кореспонденції» тощо);

– звернення, не пов'язані з суб'єктивними правами особи.

Наприклад, не є адміністративною послугою присвоєння «почесних звань», «вручення грамот» тощо, оскільки відмова у такому присвоєнні не підлягає судовому захисту.

При складенні Переліку адміністративних послуг важливим є точне формулювання найменування послуги, яке має відображати її суть (наприклад, «державна реєстрація фізичної особи-підприємця»). Слід уникати загальних формулювань типу «створення умов для реалізації гарантованого Конституцією України права громадян на отримання дошкільної освіти». Непотрібно штучно розширювати перелік послуг шляхом деталізації однієї послуги, застосовуючи різні підстави для прийняття рішення (наприклад, замість трьох послуг: «1. Надання дозволу батькам на дарування житла на ім'я дітей; 2. Надання дозволу батькам на купівлю житла від імені дітей; 3. Надання дозволу батькам на продаж (обмін) житла від імені дітей» правильно було б записати одну послугу «Надання дозволу батькам на вчинення правочинів з житлом від імені дітей») [11, с.25].

### 1.3. Законодавча база (правова основа) надання адміністративних послуг

У лютому 2006 року в схваленій Кабінетом Міністрів України Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади з'явилася перша зацікавленість держави реформуванням сфери надання адміністративних послуг [3]. І хоча ця Концепція мала у своїй назві основним адресатом органи виконавчої влади, можна без сумнівів стверджувати, що

більшість її положень є однозначно актуальними і прийнятними також для органів місцевого самоврядування.

Урядом було зафіксовано теоретичні аспекти доктрини адміністративних послуг (поняття та ознаки, принципи надання адміністративних послуг) та визначені основні задачі: законодавчої спрямованості (визначення повноважень з надання адміністративних послуг виключно на рівні закону; неподрібнення адміністративної послуги; обґрунтованість плати та її розмірів; належні терміни надання адміністративної послуги; спрощення порядку надання адміністративних послуг тощо); практичної спрямованості (встановлення зручних графіків прийому громадян; належний доступ до інформації; заборона рекладення обов'язків адміністративних органів на споживачів, вимагання даткових документів; ставлення до споживачів як до прохачів тощо). Кабінет міністрів України планував серед іншого – максимально децентралізувати надання адміністративних послуг з метою їх наближення до мешканців конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

Інше важливе завдання, яке ставилося у Концепції, – запровадити найбільш ефективні форми надання адміністративних послуг. Зокрема однією з таких форм є впровадження універсамів послуг як організації надання всіх або найбільш поширених адміністративних послуг певного адміністративно-територіального рівня в одному приміщенні (хоча сам термін «універсам послуг» у Концепції і не вживається).

Значну увагу Кабінет Міністрів у Концепції приділив визначенню критеріїв, які мають входити до стандартів надання адміністративних послуг та відповідно до яких буде оцінюватися якість їх надання, зокрема:

1) результативності (цей критерій стосується спрямованості на позитивне вирішення справи);

2) своєчасності (надання адміністративної послуги у терміни, обумовлені у нормативно-правових актах, та встановлення у законодавстві обґрунтованих термінів);

3) доступності (місцезнаходження 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);

4) зручності організації надання адміністративних послуг, що включає: можливість вибору альтернативного способу звернення за наданням адміністративної послуги (поштою, електронною поштою); надання адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна»; зручний графік приймання споживачів; зручний порядок оплати адміністративних послуг тощо;

5) відкритості інформації щодо адміністративних послуг, що передбачає: вільний доступ до інформації щодо порядку надання адміністративних послуг, необхідного пакета документів для замовлення адміністративної послуги, правил заповнення формулярів, термінів розгляду адміністративної справи, розмірів плати за надання адміністративної послуги, можливих підстав для відмови у видачі адміністративного акта та способів його оскарження; повноту та актуальність інформації, її розміщення на інформаційних стендах, на сайті органу та у інших джерелах; надання консультативної допомоги, в тому числі за допомогою засобів телефонного зв'язку, поштового зв'язку, електронної пошти;

б) ввічливість та повагу до громадянина, що включає: рівне ставлення до всіх споживачів послуг; наявність належних побутових зручностей у приміщенні адміністративного органу тощо;

7) професійність, що передбачає наявність у працівників адміністративних органів відповідних знань та навичок, що виявляється у точному виконанні обов'язків, наданні консультацій тощо [13, с. 45].

Наступний сплеск уваги Уряду до сфери адміністративних послуг стався через півтора року. Зокрема у 2009 році Кабінет Міністрів України у пошуку додаткових ресурсів звернувся до тематики платних державних послуг (у тому числі адміністративних). З даного питання майже щомісяця видавалися акти

Кабміну, починаючи від Розпорядження «Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг» від 25.02.2009 р. № 251. При цьому Кабінет Міністрів не піднімав питання якості послуг. Ключове питання, що озвучувалося Урядом, – куди йдуть гроші за надання цих послуг? Адже на думку урядовців, Державний бюджет не доотримує щорічно мільярди гривень через те, що частина державних послуг надається суб'єктами, які не мають статусу бюджетних установ, і кошти за надання таких послуг проходять повз Державний бюджет. Відтак Кабінет Міністрів України запропонував кілька основних заходів:

- спрямування усіх коштів за державні платні послуги до Державного бюджету;
- заборона передачі повноважень з надання державних платних послуг суб'єктам господарювання;
- ліквідація суб'єктів господарювання, створених для надання державних платних послуг.

Закон України «Про адміністративні послуги» було ухвалено 6 вересня 2012 року. Його проект готувався робочою групою Міністерства юстиції більше чотирьох років, взявши за основу доктрину адміністративних послуг, розроблену Центром політико-правових реформ з урахуванням кращого зарубіжного досвіду. Експерти ЦППР також взяли активну участь у підготовці законопроекту, у тому числі на етапі доопрацювання у робочій групі профільного комітету Верховної Ради України. Автори коментаря до цього Закону вважають, що він містить чимало позитивних новацій. Насамперед, це впровадження ідеї служіння держави громадянам, забезпечення реалізації прав громадян та суб'єктів господарювання через надання адміністративних послуг. Закон вимагає від органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій утворення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), що повинно створити зручніші та доступніші умови спілкування громадян з владою [36, с. 80].

Основними позитивами Закону «Про адміністративні послуги» є:

- чітке визначення терміну «адміністративна послуга»;
- утворення центрів надання адміністративних послуг з метою створення зручних та доступних умов спілкування громадян з владою;
- встановлення виключно законами переліку адміністративних послуг, вимог до їх надання; переліку та вимог до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; платності або безоплатності; граничного строку надання адміністративної послуги; переліку підстав для відмови у наданні адміністративної послуги;
- введення поняття «адміністративний збір» як єдиної плати за адміністративну послугу (на заміну «державного мита», реєстраційних зборів, ліцензійних зборів тощо);
- норма щодо зарахування плати за надання адміністративної послуги до Державного або відповідного місцевого бюджету;
- заборона надання інших платних послуг суб'єктами надання адміністративних послуг (ксерокопіювання, консультування тощо), крім адміністративних;
- заборона делегувати суб'єктам господарювання повноважень з надання адміністративних послуг;
- законодавча заборона вимагати документи та інформацію, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг, або яку вони можуть отримати самостійно;
- можливість подання документів та надання адміністративних послуг в електронній формі [44].

Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади визначає, що адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [16].

Кабінетом Міністрів України було прийнято розпорядження від 16.05.2014 року № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» [23], яким затверджено перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг та вирішено ряд організаційних питань, шляхом визначення завдань місцевим державним адміністраціям та органам виконавчої влади, які є суб'єктами надання адміністративних послуг, при цьому п. 4 даного розпорядження рекомендовано органам місцевого самоврядування керуватися даним розпорядженням у своїй діяльності із забезпечення функціонування центрів надання адміністративних послуг. Що зайвий раз свідчить про наявність суттєвого, часто визначального впливу органів державної влади на діяльність органів місцевого самоврядування, і такий підхід виключає їх самостійність. При цьому в сфері надання адміністративних послуг є також шкідливим, оскільки позбавляє органи місцевого самоврядування, які є найближчими до громадян, а тому володіють інформацією про їх дійсні потреби та громадську активність, самостійно сформувати механізм надання адміністративних послуг і організувати роботу центру надання адміністративних послуг найоптимальнішим для конкретної громади чином. Той факт, що така форма реалізації владних повноважень, як надання адміністративних послуг ще й досі залишається новим для України, однією із основних перепон для її запровадження є застарілі державницькі погляди службовців органів публічної влади, та неправові «способи вирішувати питання», якими користується достатньо вагомий відсоток громадян. Ці обставини вимагають у нормотворця прийняття ряду актів, що запровадять порядок організації роботи центрів надання адміністративних послуг, порядок звернення до таких центрів, в зв'язку з цим було прийнято наступні нормативно-правові акти: постанова Кабінету міністрів України від 20.02.2013 року № 118 «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних

послуг» [18], постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 57 «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» [19], постанова Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 13 «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» [20], постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» [21].

Повертаючись до становлення інституту надання адміністративних послуг в Україні, слід зазначити, що Писаренко Г.М., ще у 2006 році констатувала, що термін «адміністративна послуга» спрямований не на виокремлення нового виду відносин між державними органами і приватними (фізичними та юридичними) особами, а на змістовну переоцінку характеру їхніх взаємовідносин. Адже владне розпорядництво з боку державних органів, їх посадових осіб – це один формат оцінки їх відносин з громадянами чи юридичними особами, а надання тими самими суб'єктами адміністративних послуг останнім – зовсім інший [22, с.14].

Не викликає сумнівів саме ідеологічне підґрунтя запровадження такої форми реалізації владних повноважень, як надання адміністративних послуг, оскільки самий зміст слова «послуга» говорить про те, що той хто її надає є доброзичливим, тим хто приносить користь, а той хто отримує в таких відносинах є головним. Конституційними засадами системи надання адміністративних послуг місцевими органами публічної влади є в першу чергу норми Конституції України, які встановлюють, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3), в Україні визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8), усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах (ст. 21), громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (ст. 21). Перелічені норми прямої дії є орієнтиром для

формування з урахуванням них апарату держави, наділення органів державної влади та органів місцевого самоврядування повноваженнями, та відображають те, що будь-яка діяльність органу публічної влади має бути в першу чергу спрямована на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, забезпечення такого стану суспільних відносин, за якого можливе задоволення потреб та інтересів всіх людей в суспільстві.

Окремої уваги потребує ст. 40 Конституції України, відповідно до якої «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк». Можна говорити про те, що система надання адміністративних послуг є однією із форм розгляду органами публічної влади звернень громадян, щодо набуття, зміни чи припинення прав та/або обов'язків осіб. Що стосується місцевих органів публічної влади, то розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 року № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» [23] встановлює перелік із 52 адміністративних послуг надання яких здійснюється через центри надання адміністративних послуг, утворені при Київській міській держадміністрації, міських радах (їх виконавчих органах) населених пунктів, які є адміністративними центрами областей, а також через інші центри, утворені згідно із Законом України «Про адміністративні послуги», на основі узгоджених рішень між суб'єктами надання адміністративних послуг та органами, якими утворено такі центри [15].

Під конституційними засадами системи надання адміністративних послуг органами місцевої публічної влади розуміємо систему конституційно-правових норм та принципів, які визначають порядок реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, шляхом звернення до органів



публічної влади та отримання результату у вигляді адміністративних послуг (актів, спрямованих на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків таких осіб) [24, с.219].

## Висновки до розділу 1

Згідно з Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод та законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

Залежно від суб'єктів, які вступають у відносини з надання адміністративних послуг, адміністративну послугу можна розглядати в двох аспектах: по-перше, з точки зору уповноваженого суб'єкта; по-друге, з точки зору суб'єкта звернення.

Конституційними засадами системи надання адміністративних послуг місцевими органами публічної влади є, в першу чергу, норми Конституції України, які встановлюють, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3), в Україні визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8), усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах (ст. 21), громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (ст. 21). Перелічені норми прямої дії є орієнтиром для формування з урахуванням них апарату держави, наділення органів державної влади та органів місцевого самоврядування повноваженнями, та відображають те, що будь-яка діяльність органу публічної вади має бути в

першу чергу спрямована на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, забезпечення такого стану суспільних відносин, за якого можливе задоволення потреб та інтересів всіх людей в суспільстві.

Окремої уваги потребує ст. 40 Конституції України, відповідно до якої «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк».

Можна говорити про те, що система надання адміністративних послуг є однією із форм розгляду органами публічної влади звернень громадян, щодо набуття, зміни чи припинення прав та/або обов'язків осіб. У науковій літературі містяться різні, подекуди протилежні підходи до виділення певних видів адміністративних послуг та їх класифікації за тими чи іншими критеріями. Узагальнюючи погляди науковців стосовно класифікації адміністративних послуг, слід виділити основні критерії їхнього розподілу залежно від:

- змісту адміністративної діяльності;
- рівня встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання;
- форми їх реалізації;
- предмета (характеру) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів;
- оплати (безоплатності) адміністративної послуги;
- суб'єкта, що надає адміністративні послуги.

Виділяють загальні ознаки, притаманні всім адміністративним послугам, та особливі ознаки, які властиві окремим адміністративним послугам. Враховуючи наведене, варто зазначити, що загальними ознаками адміністративних послуг є:

- наявність публічного (суспільного) інтересу;

– обов'язок публічної влади забезпечити надання адміністративної послуги, тобто створити умови для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи;

– гарантування державою надання адміністративної послуги;

– достатність бюджетного фінансування процесу надання адміністративних послуг;

– підстава надання адміністративної послуги – закон (передбачає право на одержання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу) та ініціатива конкретної особи;

– привід для здійснення юридичних дій – звернення зацікавленої особи;

– уповноважений суб'єкт (адміністративний орган) – особа, наділена владними повноваженнями відповідно до закону;

– відповідальність посадових і службових осіб за невиконання / неналежне виконання обов'язку з надання адміністративних послуг;

– суб'єкт звернення (суб'єкт одержання адміністративної послуги) – конкретний адресат;

– наявність взаємних прав і обов'язків уповноваженого суб'єкта і суб'єкта звернення;

– наявність спеціального правового регулювання порядку надання адміністративних послуг;

– результат адміністративної послуги – адміністративний акт.

Узагальнення загальних та особливих ознак адміністративних послуг дозволяє зробити висновок про таку їхню особливість як публічно-владний характер, сутність якого можна усвідомити за допомогою синтезу таких слів, як «публічний» (суспільний, відкритий, доступний) та «владний» (тісно пов'язаний із такими словами та словосполученнями: уповноважений; функції держави, державне управління, органи державної влади; особи, наділені адміністративними повноваженнями

## РОЗДІЛ 2

### ПРОЦЕС НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

2.1. Суть та статус центру надання адміністративних послуг. Загальна структура ЦНАП як інтегрованого офісу

В процесі децентралізації вагоме значення має створення відповідних ЦНАП, при цьому відповідальність покладається на органи місцевого самоврядування. Важливим моментом є створення єдиних підходів для критеріїв для роботи належного ЦНАП. Такими критеріями мають бути: максимально можливий перелік доступних послуг, якість наданих послуг, встановлені необхідні документи, рівень підготовленості персоналу, максимальна доступність послуг до замовників через створення територіальних підрозділів.

Центри надання адміністративних послуг (ЦНАПи) – державні установи з надання різноманітних адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна» та «прозорого офісу». Створюються при місцевих радах з метою комфортності та протидії корупції в наданні послуг фізичним та юридичним особам. Можуть мати територіальні підрозділи для легшої доступності. ЦНАПи почали створюватися у 2013 році на виконання Закону України «Про адміністративні послуги». В деяких регіонах за ініціативою міськрад діяли вже в 2010 році. Окрім підвищення доступності та якості державних послуг, створення розгалуженої мережі ЦНАПів сприяє створенню прозорості і підзвітної багаторівневої системи врядування, яка реагуватиме на потреби громадян, а також сприяє зростанню кількості робочих місць навіть в невеликих населених пунктах.

Після початку активного впровадження реформи децентралізації спроможні об'єднані громади отримали більш широкі повноваження, ресурси і відповідальність. Це призвело до того, що в громадах почали відкриватись ЦНАПи, в яких отримати найнеобхідніші адміністративні послуги у комфортних умовах. Перелік послуг, що можуть надаватися на місцях, постійно розширюється.

В більшості ЦНАП надаються послуги в межах повноважень місцевих рад та держадміністрацій. До переліку послуг виконавчої влади, які можуть надаватися через ЦНАП включено сотні різних послуг, зокрема:

- Оформлення паспорту та документу для виїзду за кордон.
- Видача різноманітних посвідчень, витягів, дозволів та довідок, зокрема архівних.
- Реєстрація місця проживання, суб'єктів господарювання і юридичних осіб.
- Вирішення питань щодо нерухомого майна та землеустрою: озеленення, операції із землею, будівництво, введення в експлуатацію, тощо.
- Розміщення та регулювання зовнішньої реклами, роботи закладів торгівлі.
- Екологічні дозволи та з підвищеної небезпечності.
- Санітарно-епідеміологічні експертизи.
- Матеріальна допомога та ін.

Перелік послуг постійно збільшується та залежить від чинного законодавства.

В більшості ЦНАП діють веб-платформи де онлайн можна подати запити і/або простежити за розглядом власного подання [25].

Якість обслуговування громадян у центрах надання адміністративних послуг різних міст а також обсяг послуг, які надаються, зокрема найбільш популярних серед громадян адміністративних послуг органів виконавчої влади, є неоднаковими. Найповніший спектр послуг надають ЦНАП Львова (313 адміністративних послуг), Луцька (308 послуг), Хмельницького, Вінниці, Одеси

(283 послуги), Славути (218), Івано-Франківська (216)<sup>14</sup>. Утім, кількість ЦНАП, які надають більше понад 200 послуг складає лише 2,7 % від загальної кількості центрів. Переважна більшість центрів надає менше 100 послуг. Найкращі ЦНАП застосовують сервісно-орієнтований підхід у своїй роботі, орієнтуючись передусім на інтереси і потреби споживачів послуг та розвиваючи технології, спрямовані на підвищення якості послуг.

Концепція ЦНАП передбачає створення єдиного місця прийому громадян та суб'єктів господарювання щодо усіх або більшості необхідних їм адміністративних послуг. Тобто це, насамперед, запровадження «єдиної приймальні» для органів та підрозділів, що раніше окремо контактували із відвідувачами. У різних країнах установи з надання послуг називаються по-різному, наприклад, «офіс для громадян» або «служба для громадян» (ФРН), «адміністративний центр» або «служба (відділ) обслуговування мешканців» (Польща), «інтегрований офіс» (Канада) тощо. В англomовному варіанті дуже поширена назва таких утворень, чи навіть точніше назва способу надання послуг «one-stop-shop», що часто перекладають як «магазин однієї зупинки». Тут доцільнішим є не буквальный переклад, а змістовний, тобто сенс, що закладається в такий офіс: щоб особа могла отримати будь-яку послугу або максимум послуг в одному місці. У поточній практиці України використовувалося багато індивідуальних назв для таких новоутворень, наприклад: Центр адміністративних послуг «Прозорий офіс» (Вінниця), Центр надання адміністративних послуг (Івано-Франківськ), Центр муніципальних послуг (Кривий Ріг) тощо. В принципі кожна з цих назв є цілком прийнятною. Але надалі використовується назва «Центр надання адміністративних послуг» (або абревіатура – ЦНАП), оскільки саме вона зафіксована і в Законі України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р.

Важливо розуміти переваги інтегрованого офісу порівняно з відомчим способом обслуговування громадян, коли останні змушені відвідувати різні органи влади. Наприклад, для того, щоб здійснити реєстрацію народження дитини, сьогодні треба витратити багато часу і нервів на відвідування трьох

різних органів – РАЦС (система Мін'юсту), Державної міграційної служби (система МВС) та Управління соціального захисту (в міськвиконкомі чи райдержадміністрації), і проходження відповідних бюрократичних процедур. Адже необхідно здійснити:

- 1) реєстрацію самого факту народження дитини;
- 2) реєстрацію місця проживання дитини;
- 3) замовлення на призначення державної допомоги при народженні.

Якщо ці послуги надає ЦНАП, то ці три справи вирішуються за один візит громадянина. Тобто, економія часу особи - колосальна. І зарубіжний досвід це також підтверджує. Якщо взяти до уваги, що народжуваність в Україні складає біля 500 тисяч дітей щорічно, це може миттєво акумулювати економічний ефект для держави й бізнесу від такого нововведення.

ЦНАП мають цінність для громадян саме тоді, коли вони можуть отримувати там найнеобхідніші їм послуги, тобто базові послуги (від реєстрації народження і місця проживання до видачі посвідчень водія і реєстрації автомобілів). У цьому власне і полягає основна перевага ЦНАП над відомчими офісами – це інтегрованість, тобто робота за принципом «єдиного офісу».

Є певні відмінності у створенні універсамів послуг у зарубіжних країнах. В одних акцент робиться лише на «швидких» і часто затребуваних послугах. Зокрема «офіси для громадян» ФРН надають найбільш затребувані з боку громадян послуги (реєстрація місця проживання, реєстрація транспортних засобів, видача посвідчень особи та паспортів тощо). В інших країнах намагаються в таких офісах надавати максимальну кількість послуг. «Адміністративні центри» у Польщі налічують десятки різноманітних послуг, згрупованих за галузевим критерієм. Наприклад, у Кракові в Адміністративному центрі надаються всі послуги, починаючи від паспортів та реєстрації транспортних засобів, і закінчуючи соціальною допомогою. Максимальний набір послуг і в аналогічних установах міста Гаага (Нідерланди).

Позитивними сторонами ЦНАП, які фактично є і вимогами до таких офісів є територіальна доступність (що включає, за потреби, наявність філій), відкрите (некабінетне) приміщення для обслуговування, умови для осіб з обмеженими можливостями та осіб з дітьми, розширені години роботи (у тому числі подовжена робота до 20.00 год. у певні дні тижня та робота у суботу), електронне регулювання черги (для великих офісів), супутні послуги тощо. Останні характеристики можуть використовуватися і окремими «відомчими офісами». Але з точки зору публічних ресурсів, інтегроване надання послуг є також економічнішим, адже для рівних комфортних умов потрібно значно більше ресурсів на створення окремих відомчих офісів. При цьому потрібно пам'ятати, що кожен окремий територіальний орган – це, як правило, ще й витрати на наскрізне забезпечення (керівництво, служба персоналу, бухгалтерія, відділ ІТ тощо). Як вже зазначалося, соціологічні опитування підтверджують очевидність переваг та кращої якості при наданні адміністративних послуг через інтегровані центри порівняно з відомчими офісами. Можна виділяти як окремий чинник для кращої якості послуг у ЦНАП те, що переважно найкращі ЦНАП утворюються органами місцевого самоврядування. Це пояснюється тим, що місцеві політики зацікавлені у симпатіях виборців, тому докладають максимальних зусиль для забезпечення належної якості послуг. Крім того, в органів місцевого самоврядування більше потенційних ресурсів (вибору приміщень, бюджетних коштів на розвиток, можливостей отримання грантів і кредитів), які можуть використовуватися для створення ЦНАП та покращення якості адміністративних послуг. Також в органів місцевого самоврядування більша стабільність, зважаючи на виборний мандат. ЦНАП – це також мінімізація умов для корупції.

У спрощеному вигляді ЦНАП – це приміщення та працівники, що здійснюють прийом суб'єктів звернень. За українським законодавством, такі працівники – це адміністратори, які приймають заяви від суб'єктів звернень, передають отримані документи на опрацювання суб'єктам надання адміністративних послуг, а потім повертають суб'єктам звернення результати



наданих послуг. У зв'язку з вимогами Закону України «Про адміністративні послуги» безпосереднє надання адміністративної послуги адміністратором допускається лише у випадках передбачених законом. Для ефективної реалізації цієї норми досі ще необхідні зміни до інших законів. ЦНАП великого міста, як правило, включає в себе також працівників першого контакту (рецепцію), де здійснюється загальне інформування відвідувачів та надання допомоги у реєстрації в системі керування чергою. Обидва вищеописані умовні групи персоналу ще називають «фронт-офісом» – частиною ЦНАП, у якій відбувається контакт суб'єктів звернення з працівниками органу влади. В принципі саме фронт-офіс в Україні і є ЦНАПом для споживачів послуг. Адже за українським законодавством ЦНАП та його адміністратори мають виступати переважно посередниками, що приймають заяви від суб'єктів звернення, а потім повертають результати наданих послуг. Зроблено це було насамперед з антикорупційною метою, щоб «розірвати» спілкування відвідувачів зі службовцями, що приймають рішення. У західних країнах такої абсолютизації ролі персоналу у боротьбі з корупцією немає, і вони можуть опрацьовувати справи і по суті. Це особливо виправдано, якщо послуга надається невідкладно, тобто за один візит особи. Але й у триваліших справах у західних країнах персонал таких офісів частину часу працює на прийомі відвідувачів, а потім – частину часу може опрацьовувати справи у закритій від громадян частині приміщення.

Цю закриту для відвідувачів частину адміністрації називають «бек-офісом». Його складають тематичні (фахові) структурні підрозділи / органи з опрацювання справ по суті. Це стосується справ, які потребують тривалого опрацювання (вивчення документів, витребування додаткових документів, погоджень тощо) або досі належать до компетенції інших органів, аніж ті, що утворили ЦНАП (наприклад, Державна міграційна служба). У маленьких інтегрованих офісах на 3-4 робочих місця цей розподіл на фронт-офіс та бек-офіс може бути досить умовним. І окрема рецепція також, як правило, не створюється [13].

## 2.2. ЦНАП – як основний надавач адміністративних послуг

Президент України Володимир Зеленський підписав прийнятий Верховною Радою України проект 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» (реєстр. законопроекту № 2679). Чому Закон був потрібен? Адміністративні послуги є важливим елементом реформи децентралізації, адже органи місцевого самоврядування отримують додаткові повноваження щодо їх надання. Для людини ж значно зручніше отримати ту чи іншу послугу у своїй громаді, ніж їхати в районний центр.

До недавнього часу, певні переваги в отриманні адміністративних послуг мали жителі міст обласного значення та районних центрів, де був законодавчий обов'язок створювати ЦНАП. Але були й окремі громади, що добровільно створювали ЦНАП, для надання якісних та доступних адміністративних послуг своїм жителям.

Після затвердження нового адміністративно-територіального устрою ситуація змінюється. Більшість питань, в тому числі й надання адміністративних послуг тепер в основному буде вирішуватись на місцевому рівні, а не наприклад на рівні районному. В зв'язку з цим, потреба у функціонуванні мережі ЦНАП РДА відпала. При цьому, надзвичайно важливо, протягом перехідного періоду не допустити погіршення доступу до адміністративних послуг. Це можна зробити шляхом трансформації ЦНАП РДА в ЦНАП ОМС та поступово розвиваючи мережу ЦНАП ОМС. Саме на це і спрямований Закон, а також забезпечення умов для якісного надання адміністративних послуг у ЦНАП ОМС.

Закон є максимально компромісним адже в його розробці і доопрацюванні брали участь усі заінтересовані сторони, зокрема, народні

депутати України, Мінцифри, Асоціації органів місцевого самоврядування, Асоціація ЦНАП, експерти Програми «U-LEAD з Європою» [27].

### Прогноз розвитку мережі ЦНАП у розрізі територіальних громад

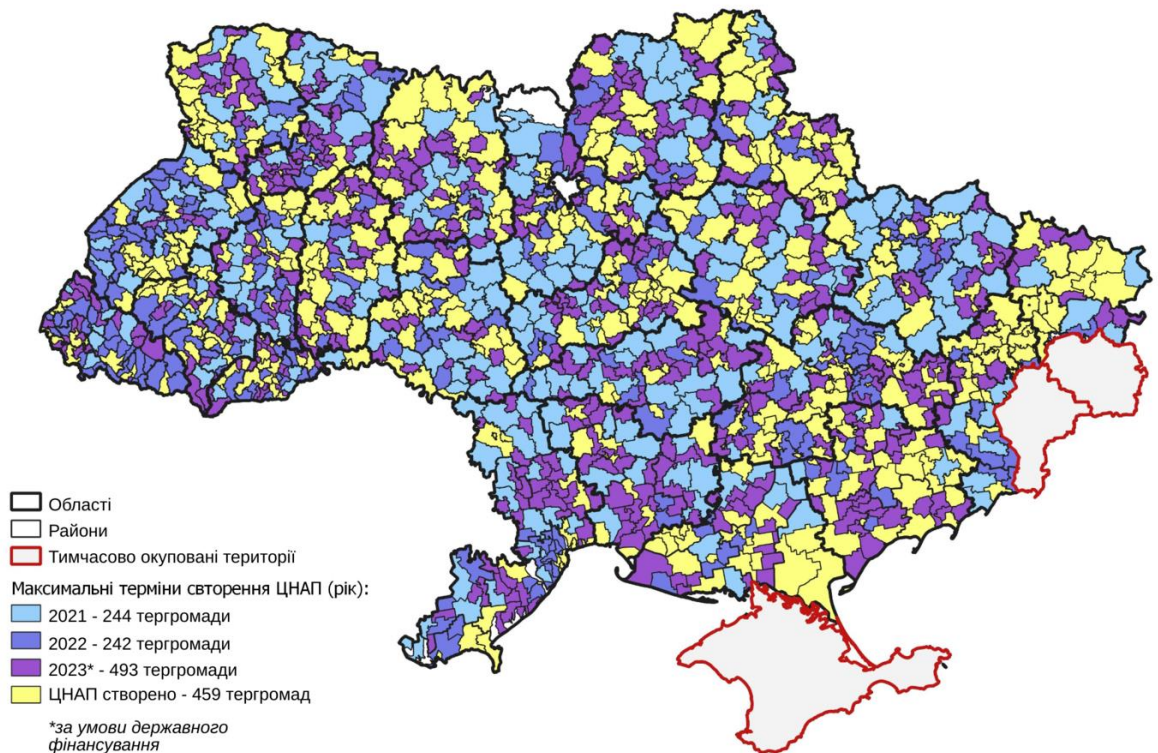


Рисунок 2.1. Прогноз розвитку мережі ЦНАП

То ж, які зобов'язання з'являються у територіальних громадах у зв'язку із законодавчими змінами, та як буде розвиватися мережа ЦНАП у найближчі роки?

1) утворювати ЦНАП тепер зможуть тільки тергромади (за виключенням міст зі спеціальним статусом);

2) ЦНАП РДА можуть функціонувати до моменту створення ЦНАП тергромади, якщо до цього тергромада, адміністративний центр якої одночасно є чи був центром району, не утворила власний ЦНАП ОМС. Тепер утворити власний ЦНАП такі тергромади повинні не пізніше, ніж до кінця 2021 року. Таких тергромад маємо 244 (17%), у яких проживає майже 14% всього населення. Проте, на початок жовтня цього року ЦНАП РДА функціонувало не

244, а 376, оскільки решта 132 ЦНАП РДА функціонують у центрах тергромад, де вже створено ЦНАП ОМС. Таким чином над реорганізацією цих ЦНАП вже можна починати працювати. Зауважу, що законодавці подбали про працівників та майно таких ЦНАП, у Законі це прописано так: «Переведення державних службовців з посад адміністраторів центрів надання адміністративних послуг, утворених при районних державних адміністраціях, що ліквідуються, на такі самі посади в органах місцевого самоврядування може здійснюватися за згодою сторін без проведення конкурсу та з урахуванням положень Закону України «Про державну службу» та Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Спеціальна перевірка діяльності державного реєстратора у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань у такому разі не здійснюється».

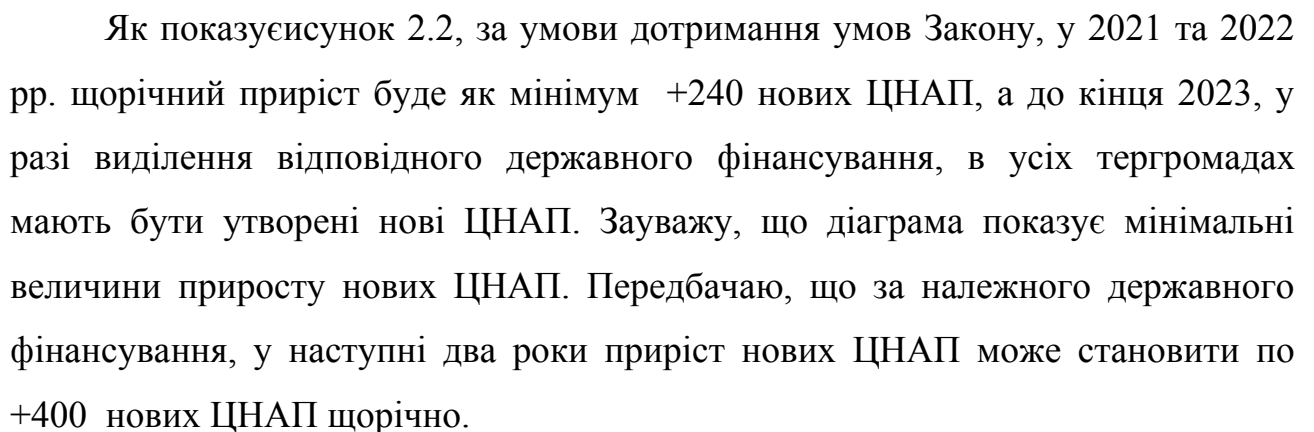
3) всі тергромади, із чисельністю населення більше 10 тис. осіб, які досі не створили власні ЦНАП тепер зобов'язані це зробити до кінця 2022 року. Таких тергромад майже рівна кількість, що й в попередній категорій – 242 (16,8%), в них проживає майже 9% всього населення;

4) всі тергромади, із чисельністю населення менше 10 тис. осіб, які досі не створили власні ЦНАП, тепер мають це зробити до кінця 2023 року. Таких тергромад вдвічі більше, ніж у попередніх категоріях - 493 (31,9%), в них проживає трохи більше 7% всього населення (близько 3 млн осіб). Але для цієї категорії тергромад, створення ЦНАП, як таке, стане обов'язковим «у разі виділення відповідного державного фінансування на будівництво, реконструкцію, облаштування приміщень та забезпечення обладнанням таких центрів» (пряма цитата із Закону). Таким чином, якщо фінансування не буде, або його може не вистачити для 493 тергромад, до кінця 2023 року не в усіх тергромада будуть функціонувати ЦНАП. Ця норма полегшує життя лише керівництву тергромади, а не її мешканцям, а це більше 3 млн. осіб. Адже, якщо враховувати фактор адміністративної та кадрової спроможності новостворених тергромад, то керівництво та працівники тергромади (мається на увазі ОМС)

може свідомо чи несвідомо не брати участі у такому державному фінансуванні на створення ЦНАП, і працювати, як звикли: коридорно-кабінетна система, незручні години прийому, великі черги і т.д. Тому, як на мене, такі тергромади також потрібно було зобов'язувати обов'язково створювати ЦНАП;

5) для тергромад, які вже створили свої ЦНАП, а таких 461 (32%), потрібно планувати розвиток мережі віддалених робочих місць та територіальних підрозділів.

Варто зазначити, що в Законі також передбачено, що Кабінет Міністрів України розробляє методичні рекомендації щодо критеріїв територіальної доступності центру надання адміністративних послуг, включаючи його територіальні підрозділи та віддалені (у тому числі пересувні) робочі місця адміністраторів. Таким чином, невдовзі варто очікувати розробку та затвердження таких методичних рекомендацій. На їх основі, будуть визначені категорії населених пунктів, де створення віддалених робочих місць та територіальних підрозділів ЦНАП буде обов'язковим. У свою чергу, тергромади вже можуть їх утворювати в усіх населених пунктах, де в цьому є потреба. Методичні рекомендації лише допоможуть визначити, у яких населених пунктах створення віддаленого робочого місця та територіального підрозділу може бути пріоритетним. Прогнозують, що для таких цілей буде також передбачена окрема державна фінансова підтримка.

Як показує схема 2.2, за умов дотримання умов Закону, у 2021 та 2022 рр. щорічний приріст буде як мінімум +240 нових ЦНАП, а до кінця 2023, у разі виділення відповідного державного фінансування, в усіх тергромадах мають бути утворені нові ЦНАП. Зауважу, що діаграма показує мінімальні величини приросту нових ЦНАП. Передбачаю, що за належного державного фінансування, у наступні два роки приріст нових ЦНАП може становити по +400 нових ЦНАП щорічно.

Отже, на основі законодавчих змін прогноз розвитку мережі ЦНАП є оптимістичним, відповідно до якого як мінімум 945 територіальних громад (65,7%) на кінець 2023 року будуть мати власні ЦНАП.

## Динаміка створення нових ЦНАП в територіальних громадах (прогноз на 2021-2023 рр.)

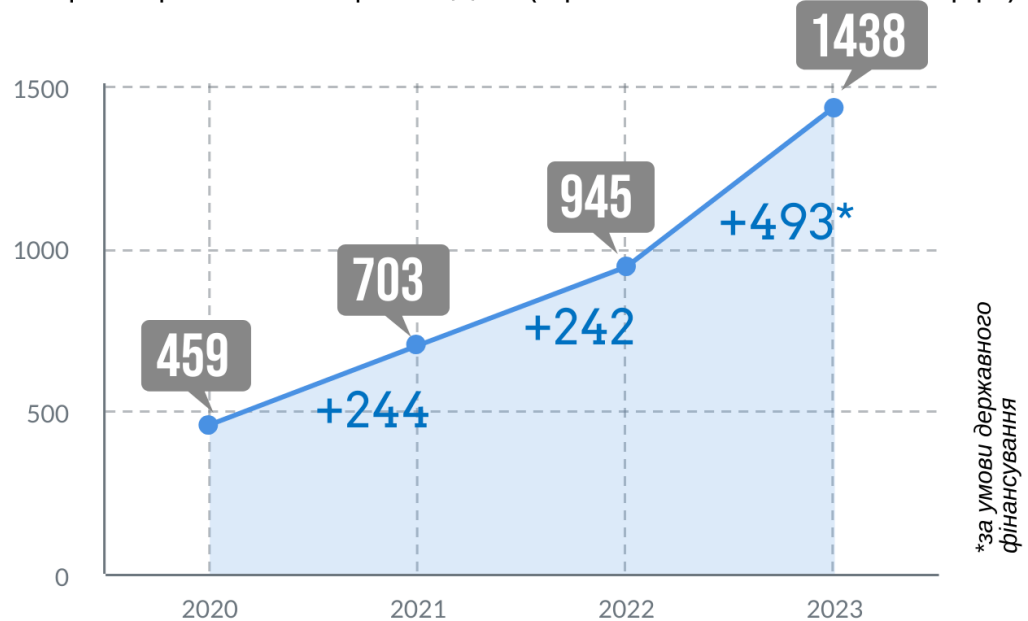


Рисунок 2.2. Динаміка створення нових ЦНАП

У цих територіальних громадах буде проживати близько 93% всього населення. А от за найоптимістичнішим прогнозом, за умови належного державної підтримки, всі територіальні громади відкриють власні ЦНАП [28].

Зміни в контексті надання адміністративних послуг згідно новоприйнятого Закону:

- законодавчо закріплено різні моделі надання адміністративних послуг у ЦНАП (на розсуд ОМС): через адміністратора, шляхом його взаємодії з суб'єктом надання адміністративної послуги / безпосередньо адміністратором/ суб'єктом надання адміністративної послуги (з дотриманням графіку роботи ЦНАП). Це дозволить максимально ефективно налагодити процеси надання адміністративних послуг в різних громадах та надавати «швидкі» послуги невідкладно, за один візит;

- всі адміністративні послуги виконавчих органів громади надаватимуться у ЦНАП;

- перелік обов’язкових адміністративних послуг, що мають надаватись через ЦНАП буде затверджено КМУ;
- регламент ЦНАП більше не регуляторний акт (за умови його прийняття на базі Примірного регламенту ЦНАП, затвердженого КМУ);
- разом з іменними, можуть використовуватись номерні печатки;
- скасовано спеціальні вимоги до адміністраторів для надання відомостей з ДЗК;
- чітко передбачено, що усі чи окремі завдання адміністратора можуть покладатись на старосту чи інших посадових осіб ОМС, що утворив ЦНАП [27].

Отже, що змінюється у сфері надання адміністративних послуг, і насамперед в організації та діяльності центрів надання адміністративних послуг. А також які кроки потрібно далі вживати Уряду, органам місцевого самоврядування та іншим ключовим суб’єктам.

Зміни щодо статусу та організації роботи ЦНАП – головне.

Законом суттєво змінено редакцію статті 12 Закону «Про адміністративні послуги» (про ЦНАП). Хоча, по-суті, тут законодавець лише чіткіше прописав статус ЦНАП, його ключові ознаки та підходи до організації роботи, які вже склалися на практиці.

У визначенні поняття і статусу ЦНАП (ч. 1 ст. 12) акцентовано, що ключовою ознакою ЦНАП є надання визначеного відповідно до цього Закону переліку адміністративних послуг. Замість попереднього акценту на механізм надання послуг у ЦНАП («через адміністратора»), зроблено правильну зміну наголосу – саме на головну характеристику, що відрізняє ЦНАП – надання широкого переліку адмінпослуг, на відміну від інших суб’єктів, в т.ч. окремих суб’єктів надання адмінпослуг чи їх спеціальних (відомчих) «фронт-офісів» (як-от, «сервісних центрів МВС», «центрів обслуговування платників податків» тощо).

Такий Перелік послуг формується на основі двох обов’язкових вимог Закону:

1) всі адмінпослуги, де суб'єктом надання є ОМС, що утворив ЦНАП (місцева рада, її виконавчі органи та посадові особи), повинні надаватися виключно через ЦНАП;

2) Кабінет Міністрів України затверджує перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади та адміністративних послуг, що надаються ОМС у порядку виконання делегованих повноважень, і які є обов'язковими для надання через ЦНАП (далі – КМУ, Перелік послуг Уряду).

Другий суттєвий акцент Закону – в організації роботи ЦНАП – чітко підкреслено можливість застосування різних моделей (механізмів) надання адміністративних послуг у ЦНАП:

1) безпосередньо адміністратором;

2) через адміністратора, шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг (СНАП);

3) суб'єктами надання адміністративних послуг, тобто їх посадовими особами.

У середовищі практиків з ЦНАП цієї зміни окремі фахівці остерігалися. Є думка, що це змінює концепцію ЦНАП, де послуга завжди мала надаватися через адміністратора як «посередника» між суб'єктом звернення (громадянином) і суб'єктом надання адмінпослуг. Цей погляд очевидно має ще спадковий характер з досвіду «єдиних дозвільних центрів», де намагалися розірвати корупційні ризики у відносинах бізнес-влада.

Отже, новий Закон передбачає, що у ЦНАП послуги надаються суб'єктом надання адміністративних послуг (СНАП) у виняткових випадках - якщо їх надання через адміністратора є неможливим, або суттєво гіршим для суб'єкта звернення чи публічних інтересів.

Третя новизна, регламент ЦНАП – більше не регуляторний акт, якщо складений на підставі Примірного регламенту ЦНАП. Ця зміна у Законі (абзац другий частини 10 ст. 12 Закону «Про адміністративні послуги») має вивільнити роботу персоналу ОМС від зайвих процедур у разі прийняття чи зміни Регламенту ЦНАП.



Крім того, на персонал ЦНАП покладено обов'язок складання заяв для суб'єктів звернень на вимогу особи, для подальшого підписання та подання. Потрібно нагадати, що в окремій сфері заяви складаються тільки персоналом ЦНАП (як-от, при наданні паспортних послуг). У цих же змінах в законодавстві громадянам надається ще більше зручності. Адже тепер у всіх випадках особа може клопотати у працівника ЦНАП про складання заяви, і не вникати у бюрократичні деталі. На перший погляд, це може сприйматися як додаткове навантаження на персонал ЦНАП. Але насправді, це важливе завдання адміністратора, і професійному службовцю завжди легше і швидше заповнити формуляр заяви, аніж недосвідченому громадянину.

Стосовно печаток у новому Законі, то на рівні з іменними печатками адміністраторів тепер можуть використовуватися номерні печатки. Віднині при кадрових змінах не доведеться щоразу виготовляти нові печатки.

Передбачена можливість направляти результати адмінпослуг поштою, в т.ч. за бажанням суб'єкта звернення та за його рахунок - кур'єром. Ця зміна внесена щоб надати право суб'єкту звернення: а) самостійно оплатити таку доставку (адже не всі ОМС мають достатні ресурси у власних бюджетах на поштові відправлення); б) вибрати варіант доставки (поштову організацію та спосіб).

Закон використовує поняття «пересувного віддаленого робочого місця адміністратора». Це зроблено для більшої правової визначності роботи так званих «мобільних ЦНАП», а також обслуговування громадян у форматі «виїзного адміністратора».

У законі згадані «місця для самообслуговування» у ЦНАП. В принципі, як більшість описаних вище новел Закону, і це у практиці ЦНАП уже досить поширене явище. Але у такий спосіб законодавець підкреслює, що обладнані робочі місця доступні саме для самостійної роботи відвідувачів – це нормально. Це тренд і в бізнесі (так, наприклад, працюють банки), і в зарубіжних аналогах ЦНАП. У такий спосіб ЦНАП будуть заохочувати розвиток е-послуг, допомагаючи громадянам [30].

### 2.3. Світовий досвід у сфері надання адміністративних послуг

У 1991 році у Великобританії була прийнята Програма під назвою «Хартія громадянина», яка отримала назву «Біла книга» і задекларувала принципи надання державою публічних послуг, дотримання яких уряд бажав би бачити у всіх державних службах. У 1992 році Радою міністрів Франції прийнята «Хартія про надання державних послуг», в якій були представлені основні принципи регулювання роботи французької державної служби на основі рівності, безпристрасності та наступництва, а також викладені нові принципи діяльності, як реакція на зміни в очікуваннях і вимогах населення, появу у споживачів нових потреб і запитів, необхідності прозорості і підзвітності, простоти і доступності. Хартія споживачів послуг державних служб у Бельгії (1993 рік) є прикладом всеохоплюючої програми, яка переслідує мету вдосконалення відносин між державними органами і установами з одного боку та населенням – замовників і споживачів (клієнтів) послуг – з іншого. У 1993 році Португалією була прийнята «Хартія якості державних послуг», дія якої розповсюджувалась на всі послуги центрального уряду і муніципальних органів влади. Основні принципи, задекларовані цим документом, полягали в підзвітності уповноважених до надання послуг осіб, прозорості процедур їх надання, доступу громадян до участі в конкурсах та ін. В країнах Північної Америки і Європейського Союзу поняття «публічні послуги», як уже вказувалось вище, також є недостатньо систематизованими і вживаються для означення широкого спектра взаємодії влади з населенням. Для прикладу, в США модель діяльності федеральних державних органів за функціональними ознаками сконцентрована на чотирьох сферах, а саме: а) послуги для громадян; б) способи надання послуг; в) підтримка процесу надання послуг; г) управління державними ресурсами [6]. При цьому «послуги для громадян» охоплюють 19 напрямків діяльності (оборона, національна безпека, внутрішня безпека, освіта, енергетика, транспорт, охорона здоров'я,

соціальні послуги, наука та інновації, економічний розвиток та ін.), кожен з яких ділиться ще й на певні субнапрямки.

Слід звернути увагу, що найбільш повна класифікація спектра публічних послуг розроблена в Німеччині. Послуги федерального уряду ( $\approx 400$  видів) за змістом класифіковані на 8 типів, а 73% від загальної кількості послуг належать тільки до трьох із них, а саме: збору, обробці та наданні загальної і спеціалізованої інформації, опрацюванні заяв і звернень до державних органів, а також наданню допомоги в отриманні різних форм фінансової допомоги, участі в конкурсах на отримання грантів і т. п. Продовжуючи, слід вказати, що в Австрії існує і діє Загальний закон про адміністративну процедуру, в Естонії – ряд законів про адміністративну процедуру, в Польщі – Кодекс адміністративного провадження, згідно з яким потреби населення в послугах задовольняються або шляхом надання відповідних послуг самими органами влади, або укладанням угод про їх надання приватними підрядниками. В більшості ж нових країн-членів ЄС (Латвія, Чехія, Угорщина) є прийнятими і діють закони «Про місцеві органи влади», згідно з відповідними положеннями яких органи місцевого самоврядування мають право самостійно вирішувати питання і потреби місцевого значення, а також шляхом організації і фінансування процесів і процедур надання муніципальних послуг. Для прикладу, Законом Латвії «Про місцеві органи влади» однією з головних функцій передбачено надання якісних муніципальних послуг населенню, а законодавство більшості країн ЄС розмежовує муніципальні послуги за критеріями: обов'язкові – необов'язкові. При цьому органи самоврядування наділені правом вирішувати питання щодо надання і фінансування послуг, які не передбачені законом. Так, у Польщі муніципалітети задовольняють потреби місцевого населення через надання окремих послуг на місцевому рівні (транспортне обслуговування, вивезення сміття тощо) або укладають угоди щодо надання цих послуг з приватними підрядниками.

Відомо, що ідея створення універсамів послуг (офісів для громадян) виникла в 90-х роках двадцятого століття в Європі.

Впроваджувалась, так звана «нова модель управління», коли органи влади були перетворені на заклади з надання послуг. З метою отримання громадянином без ускладнень, швидко і, за можливості, в рамках одного візиту адміністративної послуги в багатьох європейських країнах була розроблена модель єдиного офісу для громадян («one-stop-shop») [31].

Серед Європейських країн однією із перших, яка почала впроваджувати концепцію універсамів послуг є Нідерланди. Вірцевим вважається центр надання адміністративних послуг муніципалітету міста Гаага (Den Haag). Система універсамів послуг у м. Гаага дворівнева: існує центральний офіс на загальноміському рівні та 7 офісів у різних районах міста. Деякі послуги можна отримати лише в центральному офісі, зокрема, вирішення питань мігрантів тощо. У центральному офісі в приміщенні муніципалітету на першому поверсі ведеться прийом громадян з усіх питань у межах компетенції муніципалітету. Будь-яка особа вільно, без перепусток чи будь-яких пояснень, може зайти в будівлю муніципалітету. Якщо особа має конкретну справу, то вона, отримавши на рецепції талон з номером, у порядку черги попадає до одного з понад двадцяти прийомних місць (це відкриті, лише відгороджені один від одного робочі столи) і має можливість вирішити одночасно всі свої питання. Окремо, в кабінетах на другому поверсі здійснюється прийом з питань соціальної допомоги, зважаючи на делікатний та конфіденційний характер цих справ. На першому поверсі розташована каса, де можна одразу оплатити послугу [11].

Отже, в офісах з надання послуг Гааги можна отримати широкий спектр послуг, зокрема, зареєструвати акти цивільного стану: народження, попередньої реєстрації сімейних відносин, шлюбу й розлучення. Можна отримати широкий перелік документів особи: водійське посвідчення, паспорт, а також відповідні документи, витяги з них чи їх копії, наприклад, витяг з муніципального реєстру населення, який містить загальні особисті дані про всіх мешканців міста. Для розгляду справи та отримання

послуги споживач може звернутись трьома способами: особисто, у письмовій чи електронній формі. Усі послуги платні, в тому числі «дрібні» довідки. Розміри плати за кожену послугу визначаються муніципалітетом Гааги і можуть суттєво відрізнятися від розцінок в інших регіонах Нідерландів.

А тепер про іншу країну, яка так само вважається «прикладом для наслідування» для української адміністративної сфери, – ФРН. Офіси для громадян починали створюватися у ФРН також в 90-х ХХ ст., в малих містах це простіше, тому процес йшов швидше, у великих містах таких офісів створювали зазвичай більше одного. Через те, що ФРН є федеративною державою, з гарантованим правом на місцеве самоврядування та міцними традиціями в цій сфері, питання створення та організації роботи центрів надання адміністративних послуг вирішувались муніципалітетами, оскільки ні спеціального законодавства, ні урядових (федеральних чи земельних) програм з цієї тематики не було [11, с.58].

Отже, більшість міст запроваджували такі установи на власний розсуд, і тому практика має багато особливостей. Такі «Офіси для громадян» ФРН надавали найбільш затребувані з боку громадян послуги (реєстрація місця проживання, реєстрація транспортних засобів, видача посвідчень особи та паспортів тощо). Такі справи не потребують тривалого опрацювання та не є складними. Так, в офісі для громадян м. Вайнхайм надають такі послуги: реєстрація прибуття та вибуття громадян, перереєстрація в рамках міста, надання довідок про місце проживання, надання та внесення змін у податкові картки; засвідчення копій та підписів; надання довідок про благонадійність/відсутність судимості; закордонні паспорти, посвідчення особи, дитячі посвідчення, тимчасові паспорти та посвідчення особи, посвідчення багатодітних сімей, посвідчення для інвалідів [11, с. 59]. Яскравою особливістю саме Німецьких універсамів послуг є те, що віднесення федеральними законами управління в сферах соціального захисту населення, містобудування, реєстрації актів цивільного стану відносяться до

повноважень держави, а не муніципалітетів, виключає надання соціальних послуг, дозволів на будівництво та послуг реєстрації актів цивільного стану універсами послуг муніципалітетів. Для спрощення тримання публічних послуг в цих сферах створення, наприклад, будівельного універсаму послуг, частою стає практика створення універсамів послуг для отримання документів в податковій сфері [33, с.120].

Прикладом організації надання адміністративних послуг у Великобританії, наприклад, є Універсам послуг Вестмінстера. Місцеве самоврядування Лондона передбачає доволі складну систему органів та реалізується на двох рівнях: загальноміському та на рівні територіальних одиниць у складі Лондона. Загальне управління містом здійснює адміністрація Великого Лондона (Great London Authority), яка представлена мером міста, який реалізує виконавчу владу, та Лондонською міською асамблеєю, яка затверджує міський бюджет. Лондон є розподіленим на 33 адміністративно-територіальні одиниці (райони), з яких 32 є муніципальними округами (англ. borough), а також Сіті, що має спеціальний статус. У кожному окрузі функціонує власна місцева рада, вибори до якої відбуваються раз на чотири роки. Одним із таких округів є Вестмінстер, який є округом Лондона, наділеним статусом міста. Інформацію щодо «універсамів послуг» докладно подано на Інтернет-сайті Ради Вестмінстера [34].

Необхідну інформацію розміщено в розділі «Рада, управління та демократія», а також в підрозділах «Рада» – «Контакти, консультації та зворотній зв'язок» – «універсами послуг» («One Stop Services»). При цьому в підрозділі «Контакти, консультації та зворотній зв'язок» закріплено принцип діяльності таких «універсамів»: «Універсами послуг» надають особистий доступ до всіх послуг Ради м. Вестмінстер під одним дахом». На сайті Вестмінстерської Ради, сторінку, яка присвячена «універсамам послуг», поділено на декілька розділів: «Універсами послуг» («One Stop Services»), «Хартія споживача» («Customer charter»), «Розташування «універсамів послуг»

(«One Stop locations»), Приймальні в «універсамах послуг» («Surgeries at One Stop Services»), «Що я можу зробити в “універсамі послуг?» («What can I do at One Stop Services?») У Вестмінстері наявні три офіси «універсамів послуг» у зручних для доступу місцях Вестмінстера – Harrow Road, City Hall, Church Street One Stop, останні два з яких працюють шість днів на тиждень [35, с. 230].

У другій половині 2009 р. офіційний інформаційний ресурс Ради м. Вестмінстер було перероблено. Так, усі публічні послуги Ради викладено в алфавітному порядку із паралельним групуванням відповідно до сфер суспільного життя: бізнесові послуги, послуги у справах дітей, у житловій сфері, щодо сплати податків і зборів, планування та будівництва, реєстрації актів цивільного стану, в освітній сфері тощо. Також викладено короткий опис кожної послуги, зазначено коло осіб, її дії, наведено схожі за змістом послуги; вказано засоби зв'язку із відповідальними особами [35, с. 231].

У Польщі також запроваджено ідею єдиного офісу для громадян – WOM, так було заплановано в усіх районах Варшави задля забезпечення мешканцям міста належної якості послуг та прискорення адміністративних процедур. Зазначені Відділи створено як установи, де кожен мешканець Варшави має можливість легко вирішити свої справи в офіційній сфері, зокрема, питання обміну ID-карток, реєстрації транспортного засобу, отримання ліцензії тощо. Відділи WOM пропонують споживачам надійні, кваліфіковані та швидкі послуги: якщо раніше споживачам потрібно було відвідати декілька кабінетів у приміщенні установи, то зі створенням Відділів адміністративні процедури було значно спрощено [36].

Також заслуговує на увагу досвід Канади, яка була однією із перших прихильників запровадження інтерактивних технологій у процес взаємодії уряду з громадянами за принципом «єдиного вікна». Було створено координаційний центр із надання канадцям послуг за принципом «єдиного вікна» – «Сервіс Канада» шляхом розміщення потреб, очікувань і пріоритетів

громадян і громад у центр розробки та надання послуг. Стандарти діяльності «Сервіс Канада» дозволила спростити процедуру, скоротити терміни, зменшити вартість послуг. Найголовнішим досягненням є трансформація ставлення до надання послуг на державній службі, так, зокрема, всі співробітники «Сервіс Канада» підвищили свою професійність завдяки функціональному опису посад, класифікаціям посад та компенсаціям, обов'язковому навчанню, пов'язаному із затвердженою стандартизацією послуг клієнту та звітності про продуктивність [37, с.19].

Не менш цікавим є досвід Грузії, яка створила Будинок юстиції (House of Justice). Це публічна установа, яка має абсолютно нову концепцію послуг Міністерства юстиції Грузії, де державне обслуговування максимально орієнтоване на суб'єкта звернення. У Будинку юстиції отримання послуг різних структур для громадян можливе за принципом «єдиного вікна». Тут громадяни можуть отримати одночасно послуги Агентства цивільного реєстру, Національного агентства публічного реєстру (НАПР), Національного архіву, Національного бюро виконання, Нотаріальної палати, Законодавчого вісника, Навчального центру юстиції. Варто зазначити, що Грузія має патент на House of Justice, так як подібній установі із такою ж кількістю послуг в одному місці за такий короткий термін часу немає аналогів у світі. Так, Україна може купити франшизу і запустити таку систему, що значно спрощує процес надання таких послуг [37, с. 20].

Особливості функціонування у зарубіжних країнах представницьких органів у сфері надання послуг населенню значною мірою обумовлюють рівень демократії в державі, рівень захисту соціальних та економічних прав громадянина, здатність політичної системи адекватно реагувати на зміни в суспільстві. Отже, досвід усіх вище згаданих країн є досить корисним для України у процесі вибору оптимальної форми організації надання адміністративних послуг.

Так, по-перше, впровадження принципу «єдиного вікна» надання послуг зменшує витрати, підвищує довіру громадян до державних службовців,



покращить якість обслуговування з боку службовців. По-друге, розвиток системи електронних адміністративних послуг дозволяє забезпечити прозорість з боку службовців, швидкість і зручність обслуговування суб'єктів звернення. Створення в Україні ЦНАП – позитивний крок у запровадженні нової системи організації взаємодії органів влади та громадян [39, с. 352].

Для розуміння того, яким має бути повноцінний загальнодержавний електронний ресурс із надання адміністративних послуг, можна звернутися і до кращих практик розвинених демократичних держав. Електронний веб-ресурс (портал) з надання адміністративних послуг у Канаді ([www.serviccanada.gc.ca/eng/home.shtml](http://www.serviccanada.gc.ca/eng/home.shtml)) має назву «Service Canada». Інформацію про адміністративні послуги на Порталі згруповано за типовими життєвими ситуаціями. Так, на головній сторінці Порталу розміщено дві основні групи: «Я прагну...» (рубрики: звернутись щодо страхування на випадок безробіття; обрахувати суму коштів на персональному пенсійному рахунку тощо), «Життєві ситуації» (рубрики: зміна адреси проживання; пошук роботи; народження дитини; життя із фізичними вадами тощо). Окрім того, в якості окремої групи відомостей подано перелік 10 найбільш популярних питань у сфері публічних послуг. Канадський Портал не є самозамкнутим електронним ресурсом: він містить посилання на більш ніж 40 сайтів, що охоплюють публічні аспекти всіх сфер суспільного життя, наприклад, на окремі веб-ресурси щодо сфер: охорони здоров'я; туризму; науки й технологій; публічної адміністрації; оподаткування тощо. Ці електронні ресурси згруповано за критерієм як сфер суспільних відносин (освіта; трудові відносини; сім'я і діти; охорона здоров'я; житлова сфера; імміграція; заощадження коштів; ведення бізнесу), так і за критерієм суб'єктів звернення (послуги для представників корінних народів; новоприбулих осіб до Канади; для осіб з обмеженими можливостями; веб-ресурси для допомоги студентам і молоді, ветеранам; особам похилого віку). Окрім того, низка ресурсів присвячена питанням оформлення документів, що посвідчують особу; надання правової допомоги тощо. Відомості щодо кожної послуги подано лаконічно і структуровано, із

розбиттям інформації на тематичні блоки й розміщенням гіперпосилання на кожний із них. Наприклад, сторінка з групою послуг про народження дитини містить інформацію щодо: підтримки здорової вагітності; соціального (матеріального) забезпечення породіль; реєстрації народження дитини; заощадження грошей на подальшу освіту дитини; соціальної допомоги на дитину та по догляду за дитиною, страхування життя і безпеки дитини та навіть щодо порад батькам із догляду за дитиною та її виховання. Кожен із зазначених пунктів-послуг містить посилання на власну електронну сторінку. Відомості на Порталі регулярно оновлюються й доповнюються. Портал обладнано зручними системами пошуку: загальним пошуком по матеріалах Порталу, а також спеціальною сторінкою пошуку інтегрованих офісів (канадських аналогів ЦНАП) – причому наявна можливість віднаходити такі офіси за віддаленістю від місця перебування споживача, а також здійснювати пошук серед міст та провінцій. У відповідності до Комунікативної політики уряду Канади, даний Портал може використовувати електронні медійні ресурси, соціальні мережі різного формату (мікроблоги, файлообмінники, блоги та дискусійні форуми) – для надання потенційним споживачам інформації про послуги. Зокрема, використовується електронний ресурс Twitter (для оперативного поширення актуальних та невеликих за обсягом повідомлень) та YouTube (для розміщення відеофайлів і презентацій). При цьому всі важливі повідомлення (зміни в законодавстві, результати аудиту тощо) відображаються на порталі і через офіційні публікації, прес-релізи. Портал забезпечує захист приватної інформації та персональних даних споживачів, а також містить докладну інструкцію щодо експлуатації Порталу та його інформаційної політики. Французький Портал (<http://www.service-public.fr/>) як офіційний веб-сайт публічних послуг Франції є дуже популярним ресурсом, що нараховує понад 4 мільйони відвідувачів щомісяця. Його метою є спрощення спілкування з адміністрацією для громадян, бізнесу та громадських організацій, надання їм зручного доступу до нормативної бази та інформування щодо їхніх обов'язків. Саме тому сайт зосереджує увагу насамперед на потребах споживачів. Портал дозволяє

комунікацію не лише через Інтернет, але і телефонним зв'язком із використанням спеціального сервісу. При цьому для споживачів передбачено можливість надавати коментарі й поради щодо роботи сайту та щодо окремих послуг. Портал надає доступ до усієї інформації у сфері адміністративних послуг, структурованої чітко і просто за секціями (групами). Послуги та процедури містяться у 200 папках та нараховують 2,500 документів та відповідей на найбільш актуальні питання, а також декілька тисяч гіперпосилань на корисні ресурси, форми, сторінки онлайн-реєстрацій, текстів, інших офіційних сайтів тощо. Також сайт спроможний надавати конкретні онлайн-сервіси: механізми для обрахунку; придатні до завантаження типові бланки документів; контакти телефонних центрів та інші можливості. Нарешті, Портал містить каталог загальнодержавних і місцевих послуг, а також доступ до всіх електронних ресурсів органів публічної адміністрації Франції, Європейських інституцій та ін. Портал є зручним для пошуку: за тематичними запитамми щодо адміністративних послуг у Франції він віднаходиться найпершим. Сайт містить сторінки чотирма мовами: французькою, англійською, іспанською та німецькою. Англомовна адреса сайту (<http://www.service-public.fr/langue/english/>) також є компактною й зручною. Разом із тим повноцінно діючою з найбільшою кількістю інформації та можливістю отримати адміністративні послуги є саме франкомовна сторінка. Система пошуку інформації на Порталі охоплює більш ніж 80 тисяч сторінок даного сайту, а також матеріали інших дотичних офіційних сайтів. Портал надає змогу пошуку за групами послуг та різновидами документів. Структура французького сайту є дуже зручною. Так, на головній сторінці наведено три основні групи послуг за суб'єктами звернення: послуги для громадян (Particuliers), для бізнесу (Professionnels – підприємців та юридичних осіб), а також для об'єднань громадян (Associations). Головна сторінка Порталу містить і детальнішу рубрикацію послуг за сферами суспільних відносин: питання іноземців і громадянства; сім'ї; трудових відносин; правосуддя; нерухомості; охорони здоров'я та соціальних послуг тощо. Кожна із таких груп у свою чергу

містить посилання на детальніші групи послуг, кожна з яких містить від 2 до 5 опцій. Так, наприклад, група соціальних послуг і здоров'я містить рубрики: соціальний захист (послуги зі страхування); нормативні акти щодо прожиткового мінімуму тощо [13, с.74].

В більшості ж нових країн-членів ЄС (Латвія, Чехія, Угорщина) є прийнятими і діють закони «Про місцеві органи влади», згідно з відповідними положеннями яких органи місцевого самоврядування мають право самостійно вирішувати питання і потреби місцевого значення, а також шляхом організації і фінансування процесів і процедур надання муніципальних послуг. Для прикладу, Законом Латвії «Про місцеві органи влади» однією з головних функцій передбачено надання якісних муніципальних послуг населенню, а законодавство більшості країн ЄС розмежовує муніципальні послуги за критеріями: обов'язкові – необов'язкові. При цьому органи самоврядування наділені правом вирішувати питання щодо надання і фінансування послуг, які не передбачені законом. Так, у Польщі муніципалітети задовольняють потреби місцевого населення через надання окремих послуг на місцевому рівні (транспортне обслуговування, вивезення сміття тощо) або укладають угоди щодо надання цих послуг з приватними підрядниками. В наведеному вище узагальненому аналітичному матеріалі звертає на себе, однак, увагу факт домінуючої зацікавленості вітчизняних дослідників зарубіжного досвіду виключно технологіями, процесами і процедурами надання владою послуг, їх організаційним і правовим забезпеченням, громадським моніторингом, проблемами управління та оцінювання їх якості і т. п. При цьому спостерігається майже повна відсутність результатів аналітичних оцінок досвіду впливу на процеси і результати взаємодії складових нетипової управлінської пари «суб'єкт – суб'єкт» людського фактора. І це незважаючи на те, що проблеми управління професійною компетентністю і морально-психологічною готовністю людських ресурсів до виконання функцій публічної служби в даний час є однією із пріоритетних тем наукових досліджень і

публікацій, а також різноманітних методичних розробок і рекомендацій як у великих, так і в малих розвинутих країнах.

Подібні підходи і кращі практики їх впровадження з допомогою різноманітних міжнародних проектів технічної допомоги сьогодні використовуються та дають необхідні суспільству результати в країнах, що розвиваються. Аналогічні процеси реформування надання публічних послуг на основі інноваційних технологій відбуваються в багатьох країнах Африки (Гана, Кенія, Мозамбік, Нігерія, ПАР), в Бразилії і в Китаї. Навіть побіжний аналіз змісту перерахованих вище публікацій дає можливість зрозуміти, що досвід розвинутих, соціально-відповідальних країн Західної Європи, Північної та Південної Америки, Азії і Африки однозначно демонструє, що вся державна і ділова бюрократія (в позитивному розумінні цього терміну) у своїй управлінській діяльності є й буде ефективною та результативною тільки за тієї умови, коли свою діяльність будуватиме на фундаменті концептуально новітніх знань про людину, суспільство і державу, про принципи і закономірності їх розвитку, про сучасні організаційні інновації, інноваційні управлінські технології, організаційні механізми та інструменти, про можливості і потенціал використання в процесах урядування і обслуговування населення сучасних інформаційнокомп'ютерних технологій тощо.

На підставі цього неважко дійти висновку, що в більшості розвинутих країн світу і їх управлінським корпусом, і суспільством все глибше усвідомлюється важливий факт, що будь-які аномальні проблеми у відносинах між державними і самоврядними службами з одного боку та населенням держави і її територіально детермінованих часток (провінцій, штатів, регіонів, муніципалітетів тощо) з іншого обумовлені незадовільним рівнем професіоналізму державних службовців і працівників органів місцевого самоврядування, а також їх сателітних структур (установ, організацій, центрів, агентств і т. п.), їх невідповідних сучасним вимогам і нормам морально-духовного та інтелектуально-ментального стану. Забезпечення ж високонадійного функціонування системи управління державою вимагає

пріоритетної і постійної уваги до корекції та оптимізації саме цих характеристик її людських ресурсів, що ставить завдання з вивчення, оцінки та вдосконалення професіоналізму, моральності і ментальності «слуг народу» у число пріоритетних і самих актуальних наукових завдань у відповідній сфері досліджень. Актуальність і важливість цієї проблеми пояснюється динамічною трансформацією суспільства в результаті становлення, масштабного поширення і розвитку економіки знань, формування постіндустріального світу, інформаційного суспільства з відповідними змінами в інтелекті, ментальності, моральності і духовності людей демократизованого і лібералізованого світу – людей, щодо яких поступово втрачають силу і вплив традиційні методи управління і впливу з боку органів влади.

## Висновки до розділу 2

В процесі децентралізації вагоме значення має створення відповідних ЦНАП, при цьому відповідальність покладається на органи місцевого самоврядування. Важливим моментом є створення єдиних підходів для критеріїв для роботи належного ЦНАП. Такими критеріями мають бути: максимально можливий перелік доступних послуг, якість наданих послуг, встановлені необхідні документи, рівень підготовленості персоналу, максимальна доступність послуг до замовників через створення територіальних підрозділів.

Центри надання адміністративних послуг – державні установи з надання різноманітних адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна» та «прозорого офісу». Створюються при місцевих радах з метою комфортності та протидії корупції в наданні послуг фізичним та юридичним особам. Можуть мати територіальні підрозділи для легшої доступності. ЦНАПи почали створюватися у 2013 році на виконання Закону України «Про адміністративні

послуги». В деяких регіонах за ініціативою міськрад діяли вже в 2010 році. Окрім підвищення доступності та якості державних послуг, створення розгалуженої мережі ЦНАПів сприяє створенню прозорої і підзвітної багаторівневої системи врядування, яка реагуватиме на потреби громадян, а також сприяє зростанню кількості робочих місць навіть в невеликих населених пунктах.

Концепція ЦНАП передбачає створення єдиного місця прийому громадян та суб'єктів господарювання щодо усіх або більшості необхідних їм адміністративних послуг. Тобто це, насамперед, запровадження «єдиної приймальні» для органів та підрозділів, що раніше окремо контактували із відвідувачами. У різних країнах установи з надання послуг називаються по-різному, наприклад, «офіс для громадян» або «служба для громадян» (ФРН), «адміністративний центр» або «служба (відділ) обслуговування мешканців» (Польща), «інтегрований офіс» (Канада) тощо. Позитивними сторонами ЦНАП, які фактично є і вимогами до таких офісів є територіальна доступність (що включає, за потреби, наявність філій), відкрите (некабінетне) приміщення для обслуговування, умови для осіб з обмеженими можливостями та осіб з дітьми, розширені години роботи (у тому числі подовжена робота до 20.00 год. у певні дні тижня та робота у суботу), електронне регулювання черги (для великих офісів), супутні послуги тощо.

На основі законодавчих змін прогноз розвитку мережі ЦНАП є оптимістичним, відповідно до якого як мінімум 945 територіальних громад (65,7%) на кінець 2023 року будуть мати власні ЦНАП. У цих територіальних громадах буде проживати близько 93% всього населення. А от за найоптимістичнішим прогнозом, за умови належного державної підтримки, всі тергромади відкриють власні ЦНАП.

Ключовою ознакою ЦНАП є надання визначеного відповідно до цього Закону переліку адміністративних послуг. Замість попереднього акценту на механізм надання послуг у ЦНАП («через адміністратора»), зроблено правильну зміну наголосу – саме на головну характеристику, що відрізняє

ЦНАП - надання широкого переліку адмінпослуг, на відміну від інших суб'єктів, в т.ч. окремих суб'єктів надання адмінпослуг чи їх спеціальних (відомчих) «фронт-офісів» (як-от, «сервісних центрів МВС», «центрів обслуговування платників податків» тощо).

Такий Перелік послуг формується на основі двох обов'язкових вимог Закону:

1) всі адмінпослуги, де суб'єктом надання є ОМС, що утворив ЦНАП (місцева рада, її виконавчі органи та посадові особи), повинні надаватися виключно через ЦНАП;

2) Кабінет Міністрів України затверджує перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади та адміністративних послуг, що надаються ОМС у порядку виконання делегованих повноважень, і які є обов'язковими для надання через ЦНАП (далі – КМУ, Перелік послуг Уряду).

Другий суттєвий акцент Закону – в організації роботи ЦНАП – чітко підкреслено можливість застосування різних моделей (механізмів) надання адміністративних послуг у ЦНАП:

1) безпосередньо адміністратором;

2) через адміністратора, шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг (СНАП);

3) суб'єктами надання адміністративних послуг, тобто їх посадовими особами.

Отже, новий Закон передбачає, що у ЦНАП послуги надаються суб'єктом надання адміністративних послуг (СНАП) у виняткових випадках – якщо їх надання через адміністратора є неможливим, або суттєво гіршим для суб'єкта звернення чи публічних інтересів.

В більшості розвинутих країн світу і їх управлінським корпусом, і суспільством все глибше усвідомлюється важливий факт, що будь-які аномальні проблеми у відносинах між державними і самоврядними службами з одного боку та населенням держави і її територіально детермінованих часток (провінцій, штатів, регіонів, муніципалітетів тощо) з іншого обумовлені



незадовільним рівнем професіоналізму державних службовців і працівників органів місцевого самоврядування, а також їх сателітних структур (установ, організацій, центрів, агентств і т. п.), їх невідповідних сучасним вимогам і нормам морально-духовного та інтелектуально-ментального стану. Забезпечення ж високонадійного функціонування системи управління державою вимагає пріоритетної і постійної уваги до корекції та оптимізації саме цих характеристик її людських ресурсів, що ставить завдання з вивчення, оцінки та вдосконалення професіоналізму, моральності і ментальності «слуг народу» у число пріоритетних і самих актуальних наукових завдань у відповідній сфері досліджень. Актуальність і важливість цієї проблеми пояснюється динамічною трансформацією суспільства в результаті становлення, масштабного поширення і розвитку економіки знань, формування постіндустріального світу, інформаційного суспільства з відповідними змінами в інтелекті, ментальності, моральності і духовності людей демократизованого і лібералізованого світу – людей, щодо яких поступово втрачають силу і вплив традиційні методи управління і впливу з боку органів влади.

## РОЗДІЛ 3

### ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ МЕТОДОЛОГІЇ ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

#### 3.1. ЦНАП м. Запоріжжя: загальна характеристика та оцінка якості надання адміністративних послуг

Центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг. Адміністратор – посадова особа органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг шляхом взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг. ЦНАП – це комфортний офіс, в якому надаються найбільш затребувані серед населення адміністративні послуги за принципом Open space у форматі «Прозорий офіс».

Головні вимоги до ЦНАП:

- достатній перелік послуг, який включає найбільш важливі та популярні послуги серед громадян і представників бізнесу;
- доступ до повної інформації про всі адміністративні послуги та дозвільні процедури в ЦНАП, у тому числі через мережу Інтернет;
- комфортне приміщення та некабінетна система обслуговування (зони прийому, інформування, очікування й обслуговування);
- консультування, прийом документів і видача оформлених результатів надання адміністративних послуг через одну посадову особу адміністратора;
- контроль за строками оформлення адміністративних послуг через адміністратора [49];

– зручні години прийому відвідувачів (ч. 11, ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги»):

- не менше 5 днів на тиждень;
- 7 годин на день;
- без перерви на обід;
- не менше одного дня на тиждень до 20.00 год.;
- зручності для людей з особливими потребами;
- правовий сервіс для громадян (залучення до роботи фахівців центри вторинної правової допомоги та центрів зайнятості з профорієнтації, започаткування власної справи; надання допомоги в оформленні позовних заяв до суду з питань захисту прав споживачів);
- можливість отримання «супутніх послуг», зокрема банківське/касове обслуговування, фотографування на документи, їх ламінування тощо.

Адміністративні послуги мають надаватися за принципом – «ДОСТУПНО ВСІМ – ЗРУЧНО ДЛЯ КОЖНОГО!», тобто максимально зручно, доступно, зрозуміло, за спрощеними процедурами і, що головне, в територіальній близькості до заявника.

Відповідно до вимог чинного законодавства України ЦНАП має знаходитися в центральній частині міста/селища/села або іншому зручному для суб'єктів звернення місці з розвинутою транспортною інфраструктурою. На вході до приміщення (будівлі) розміщуються вивіска з найменуванням центру та табличка з інформацією про його місцезнаходження, графік роботи тощо.

Технологічне забезпечення ЦНАП:

- швидкісний доступ до мережі Інтернет та сучасне комп'ютерне обладнання в ЦНАП для роботи з державними реєстрами [49];
- web-сторінка з інформацією про роботу ЦНАП та доступні послуги, або публікація цієї інформації на існуючому сайті громади;
- обмін даними в електронній формі (рекомендується запровадити власну, або підключитися до існуючої системи електронного документообігу);

– для власної системи електронного документообігу потрібно передбачити також витрати на облаштування та утримання серверної платформи та ІТфахівця;

– облаштування приміщення системою відеоспостереження;

– рекомендовано для адміністраторів ЦНАП отримати захищений електронний цифровий підпис.

Опрацьовуючи питання зі створення ЦНАП на території ОТГ, варто пам'ятати, що він є дієвим механізмом, який дозволяє стабільно наповнювати місцевий бюджет за рахунок надання платних адміністративних послуг.

27 квітня 2016 року рішенням Запорізької міської ради було створено Департамент надання адміністративних послуг та розвитку підприємництва Запорізької міської ради на який покладено функції робочого органу з організації забезпечення надання адміністративних послуг та діяльності Центру надання адміністративних послуг м. Запоріжжя. Адміністративні послуги у м. Запоріжжі надаються через відділи з надання адміністративних послуг департаменту, які розташовані у територіальних філіях ЦНАП м. Запоріжжя.

Департамент очолює директор, який призначається та звільняється із посади міським головою у відповідності з діючим законодавством України [48].

Департамент у своїй діяльності керується: Конституцією і законами України, постановами Верховної Ради України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, розпорядженнями голови обласної державної адміністрації, рішеннями міської ради, виконавчого комітету міської ради, розпорядженнями міського голови, а також цим Положенням. надання адміністративних послуг

Департамент є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки, відкриті в органах Державного казначейства України, та установах банку згідно чинного законодавства, печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням, штамп та бланк встановленого зразка.

Департамент є правонаступником управління розвитку підприємництва та дозвільних послуг Запорізької міської ради.

Основні принципи роботи:

- Орієнтація на суб'єкта звернення
- Відкритість, прозорість та зрозумілість процедур
- Запобігання корупційних дій, ліквідація посередницьких послуг
- Забезпечення вільного доступу суб'єктів звернення до інформації про стан розгляду звернень
- Оперативність у вирішенні питань
- Забезпечення рівності прав всіх суб'єктів звернення

Основними завданнями є:

1. Організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень.

2. Спрощення процедури отримання адміністративних послуг та поліпшення якості їх надання.

3. Надання суб'єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг [48].

4. Прийняття від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання адміністративних послуг, їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання.

5. Видача суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг (у тому числі рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта звернення), повідомлення щодо можливості отримання адміністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг.

6. Організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктами надання адміністративних послуг.

7. Здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень.

Функції:

1. Приймає участь у розробленні та організації виконання програм соціально-економічного розвитку міста, спрямованих на розвиток

підприємництва, поліпшення торговельного та побутового обслуговування населення.

2. Розробляє спільно з іншими виконавчими органами міської ради та координує виконання міської програми розвитку малого та середнього підприємництва у місті.

3. Надає пропозиції міському голові, виконавчим органам міської ради, щодо реалізації державної політики сприяння розвитку підприємництва.

4. Проводить моніторинг цін на основні продовольчі товари, аналізує цінову ситуацію на споживчому ринку міста.

5. Організовує проведення засідань комісії з розвитку ринків [48].

6. Координує діяльність підпорядкованих комунальних підприємств, у тому числі ринків, готує пропозиції щодо підвищення ефективності їх роботи.

7. Забезпечує підготовку та проведення ярмарків та торговельного обслуговування святкових масових заходів в межах повноважень.

8. Готує висновки щодо умов приватизації об'єктів торгівлі та сфери послуг, які є комунальною власністю і так далі [48].

ЦНАП м. Запоріжжя має свій веб-сайт, який виконує кілька принципово важливих функцій для споживачів:

– інформування стосовно організації та порядку функціонування ЦНАП, а також порядку надання окремих послуг;

– можливість в електронному режимі звернутися за адміністративними послугами

– зворотний зв'язок ЦНАП зі споживачами послуг та опитування споживачів щодо якості надання послуг.

Інформація, важлива для розміщення на веб-сайтах:

– координати ЦНАП: адреса, інформація про зручні для споживачів транспортні маршрути із відповідними картами місцевості;

– засоби зв'язку із ЦНАП, зокрема, номери телефонів, факсу, електронна пошта, поштова адреса;

– режим роботи ЦНАП;

- компетенція ЦНАП (перелік адміністративних послуг);
- інформаційні картки адміністративних послуг;
- електронні версії формулярів / бланків заяв зі зразками їх заповнення;
- нормативна база, пов'язана із надаваними адміністративними послугами та іншими важливими юридичними питаннями тощо.

Споживачам запропоновано повний обсяг інформації, систематизованої належним чином, у тому числі й розташованої без надмірного заглиблення в розділи сайту. Окрім того, інформацію викладено у форматі, сприятливому для орієнтації споживачів у процесі її пошуку, а також зручному для безперешкодного та швидкого її скачування.

З метою покращення якості обслуговування, визначення рівня задоволеності мешканців міста, ЦНАП м. Запоріжжя проводить щомісячний моніторинг якості надання адміністративних послуг. Відвідувачі філій ЦНАП м. Запоріжжя оцінюють роботу Центру зручними для себе способами:

- залишають відгуки у книзі відгуків і пропозицій [50];
- заповнюють офлайн або онлайн Анкету оцінювання якості надання адміністративних послуг у філіях ЦНАП м. Запоріжжя;
- залишають відгуки на сторінках філій у «Google»;
- залишають у скриньках з відповідними смайликами «задоволений» або «не задоволений» талон електронної черги.

Система управління якістю ISO 9001 виступає однією з основних способів формування оцінки діяльності ЦНАП. Одним з найважливіших підходом в цій системі являється орієнтація на потреби та сподівання замовників, що забезпечується за рахунок створення та працездатності спрямованої на постійне отримання відгуків системи надання послуг. Така система враховує усі коментарі, що допомагає зосереджувати увагу на зауваження та пропозиції замовників відповідних послуг. Стандарт ISO 9001 визначає якість послуг, яка задовольняє відповідні вимоги. Вимогами вважаються визначені потреби, що забезпечують сприйняття замовником ступеня виконання його очікувань.



Рисунок 3.1. Веб-сайт ЦНАП м. Запоріжжя [50].

- Загалом за серпень 2021 року у філіях ЦНАП м. Запоріжжя було прийнято 5325 документів.
- Анкету онлайн заповнили 44 суб'єкта, з яких 3 залишили негативний відгук, Анкету офлайн заповнили 73 відвідувача, залишивши позитивні відгуки.
- У книзі відгуків та пропозицій було залишено 6 відгуків, з яких 4 позитивних. На googlemybusiness – 5 позитивних та один негативний відгук.
- У книзі відгуків та пропозицій було залишено 3 позитивних відгука, а на googlemybusiness - 5 позитивних відгуків.
- Позитивно оцінили якість обслуговування та надання послуг 1004 відвідувача, які залишили талон електронної черги в скриньці зі смайликом



«задоволений», 1 відвідувач залишив талон в скриньці зі смайликом «не задоволений» [50].

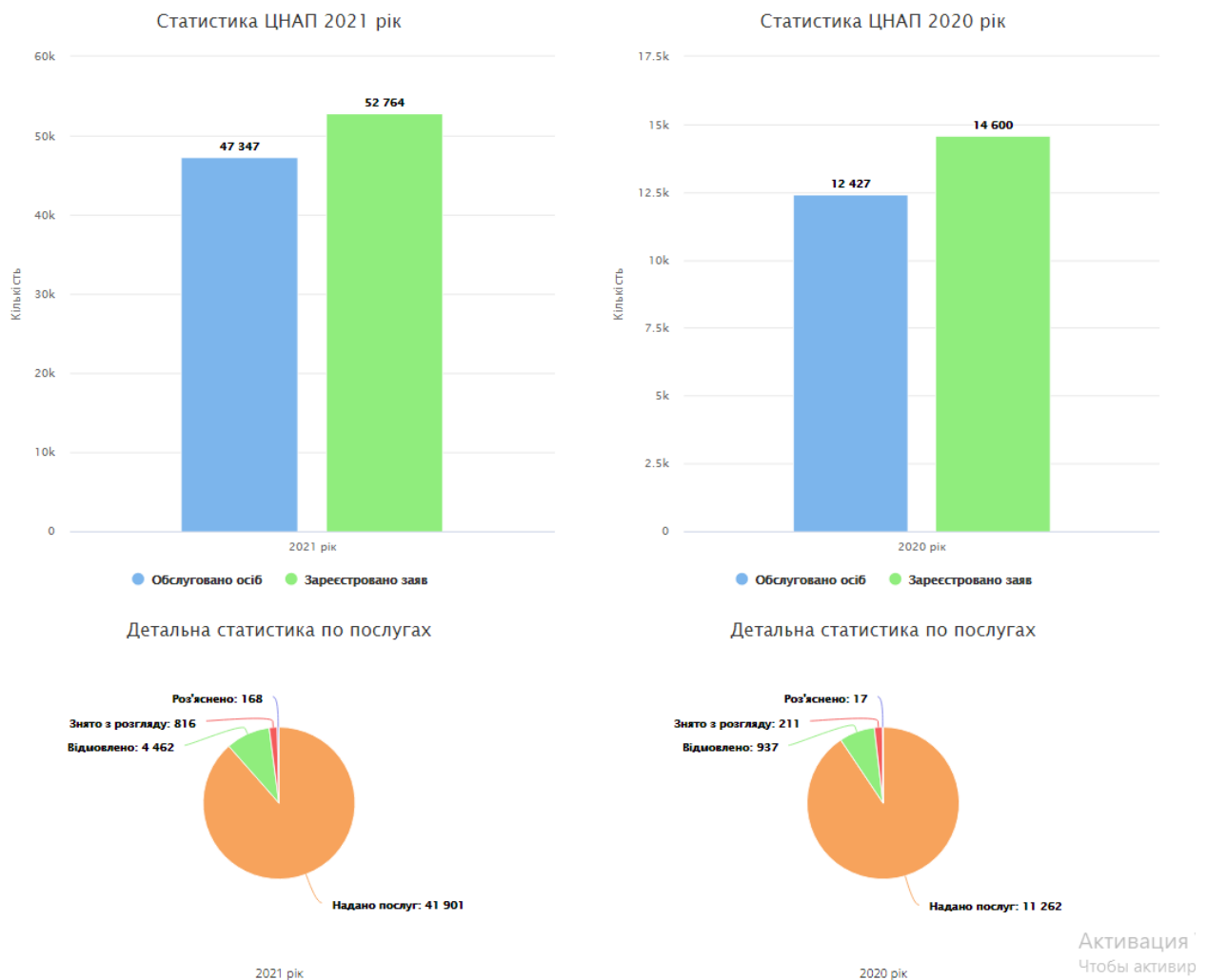


Рисунок 3.2. Моніторинг якості з веб-сайту Запоріжжя ЦНАП [50].

Як ми бачимо, ЦНАП м. Запоріжжя щомісяця проводить моніторинг якості обслуговування та надання адміністративних послуг.

Кожна думка їхнього відвідувача, є для них важливим показником їхньої роботи. І беручи їх до свідомості вони намагаються ставати краще і краще!

Оцінка якості надання адміністративних послуг ґрунтується на перевірці суб'єкта, що надає послуги, співвідношення результату відповідних послуг з встановленими критеріям. Перш за все оцінка діяльності ЦНАП має проводитись за допомогою комплексного та системного підходу. Зокрема,

упорядкування системи надання адміністративних послуг має включати її удосконалення, процесного вирішення проблем та підвищення рівня обслуговування персоналом [49].

Головна мета оцінювання центрів надання адміністративних послуг полягає у зіставленні їхньої діяльності з встановленими вимогам Закону «Про адміністративні послуги», нормативним документам та існуючим ефективним концепціям щодо надання адміністративних послуг.

### 3.2. Аспекти оцінювання якості надання адміністративних послуг

Відповідно до частини 1 статті 13 Закону «Про адміністративні послуги» адміністратор – це посадова особа органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг шляхом взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг. Отже, адміністратор – це насамперед організаційно-процедурний посередник між суб'єктом звернення і суб'єктом надання адміністративних послуг. У окремих випадках, передбачених законом, адміністратор може особисто надавати адміністративні послуги (на підставі пункту 4 частини 5 статті 13). Введення посад адміністраторів мало насамперед антикорупційну мету через уникнення контакту суб'єкта звернення з посадовою особою, яка готує / ухвалює рішення. Також наявність посади адміністратора, очевидно, передбачає, що така посадова особа є універсальним працівником, спроможним прийняти у будь-якого суб'єкта звернення заяву щодо будь-якої адміністративної послуги (чи одразу кількох послуг). І, на наш погляд, ця характеристика посади адміністратора є значно важливішою, адже дозволяє ефективно організовувати роботу ЦНАП.

Залежно від суб'єкта утворення ЦНАП, адміністратор є:

– посадовою особою місцевого самоврядування (у випадку, якщо суб'єктом утворення ЦНАП є орган місцевого самоврядування, зокрема міські ради (їх виконавчі органи);

– державним службовцем (у випадку, якщо суб'єктом утворення ЦНАП є місцеві державні адміністрації).

Адміністратори ЦНАПу– це посадові особи місцевого самоврядування, які призначаються за результатами конкурсу на посаду та звільняються з посади за рішенням міського голови.

При виборі кандидатів на посади адміністраторів враховується, щоб:

– особа була спроможною позитивно працювати з відвідувачами. Саме для цього необхідно перевірити роботу особи в реальних умовах протягом випробувального періоду;

– особа завжди була готова до постійного підвищення кваліфікації і професійного розвитку: засвоєння нових тем, нового законодавств, нових груп адміністративних послуг тощо.

Відповідно до частини 4 статті 13 Закону «Про адміністративні послуги» адміністратор має своїми завданнями:

1) надання суб'єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг

2) прийняття від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання адміністративних послуг, їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання.

Адміністратор повинен прийняти від суб'єкта звернення відповідний пакет документів, перевірити його повноту на відповідність вимогам законодавства. У випадку, якщо з певних причин суб'єкт звернення не надав повного переліку необхідних документів, необхідно вказати йому це та роз'яснити, які саме документи потрібні.

Що стосується моделі ЦНАПу (універсальна: це коли будь-хто з персоналу ЦНАПу приймає заяви від споживачів у порядку черговості, що дає

можливість оптимізувати штат (загальну чисельність) з огляду на відсутність необхідності включення до його складу представників усіх спеціалізованих підрозділів органу влади та представників інших органів влади; спеціалізована – передбачає структурування відділу прийому споживачів в окремих «віконцях» (підрозділах/окремими працівниками) за групами питань, об'єднаних за галузевим або відомчим принципом), то ЦНАП м. Запоріжжя має змішану модель, або інакше, часткова спеціалізація працівників ЦНАП (у межах групи питань/послуг). Одні адміністратори можуть працювати з однією тематикою (групою послуг), інші – з іншою. До прикладу, є розподіл фахівців по гуманітарних питаннях та земельно-архітектурних, але разом з тим, всі адміністратори приймають відвідувачів по «масових» питаннях, наприклад, реєстрації місця проживання чи вклейки фото у паспорт. Це дозволяє мінімізувати черги і водночас фахово та ґрунтовно консультувати відвідувачів та рівномірно розподілити між адміністраторами робоче навантаження.

Максимальна універсалізація персоналу ЦНАП (адміністраторів) є ідеальним станом, проте залишається досить складним завданням. Адже за повної універсалізації адміністратори повинні бути добре обізнані у питанні десятків, а то й сотень, різних адміністративних послуг. Такий професійний рівень вимагає дуже великих зусиль. Більш реалістичним і цілком виправданим є підхід часткової універсалізації, тобто спеціалізації кожного адміністратора (груп адміністраторів) на певній групі адміністративних послуг (наприклад, одні спеціалізуються – на питаннях благоустрою і землі; інші – на питаннях соціальних адміністративних послуг; треті – на питаннях реєстрації місця проживання, паспортів тощо). Такий підхід дозволяє оперативніше обслуговувати відвідувачів і цілком ефективно забезпечувати взаємозамінність адміністраторів.

В оперативності обслуговування допомагає і наявність електронної черги – це коли відвідувачі в електронному терміналі отримують талон з порядковим номером у черзі. Так вони можуть спокійно очікувати на прийом. Таким чином, зменшується також негативна психологічна атмосфера в органі. Упровадження

електронної черги, крім інтеграції з програмним забезпеченням ЦНАП, потребує достатньої кількості табло (моніторів), що допомагає споживачам стежити за просуванням черги. Електронна система управління чергою дозволяє покращити умови відвідувачам, перешкоджає обслуговуванню поза чергою, уможлиблює здійснення об'єктивного контролю за роботою працівників ЦНАП. Зокрема, ця система дозволяє швидко підраховувати: загальну кількість відвідувачів; пікові навантаження протягом дня і протягом тижня; середній період очікування та обслуговування споживачів у ЦНАП; тривалість обслуговування споживачів конкретними працівниками ЦНАП тощо.

В абзаці першому частини 11 статті 12 Закону «Про адміністративні послуги» визначено вимоги щодо часу прийому суб'єктів звернень у ЦНАП, зокрема:

- цей час становить не менше шести днів на тиждень (тобто з понеділка до суботи включно);
- цей час становить не менше семи годин на день;
- прийом суб'єктів звернень здійснюється без перерви на обід (тобто йдеться про вимогу безперервної роботи протягом робочого дня);
- не менше двох днів на тиждень прийом суб'єктів звернень у ЦНАП здійснюється до двадцятої години.

Частина 4 статті 12 Закону «Про адміністративні послуги» передбачає, що з метою забезпечення належної територіальної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи ЦНАП. Закон не регулює порядку прийняття рішень про створення чи організацію діяльності територіальних підрозділів ЦНАП. Тому органи, які утворюють ЦНАП, мають можливість вирішувати це питання на власний розсуд. І тут критеріями можуть бути як кількість мешканців у місті районі, так і географічні особливості цієї адміністративно-територіальної одиниці, наприклад, протяжність міста або наявність відособлених мікрорайонів. Отже, важливо забезпечити розумну фізичну доступність до послуг та економічну ефективність додаткових офісів.

Під оцінюванням якості надання адміністративних послуг розуміють перевірку діяльності адміністративного органу щодо надання адміністративних послуг, у тому числі результату такої діяльності на відповідність офіційно встановленим вимогам та/або очікуванням споживачів [43, с. 50], тобто відповідним критеріям. Такими критеріями є сукупність узагальнених характеристик на підставі яких формуються та офіційно визначаються вимоги до адміністративної послуги взагалі й процедури її надання зокрема, спрямовані на забезпечення належного рівня обслуговування та задоволеності споживачів.

Варто зазначити, що чинним законодавством України у сфері надання адміністративних послуг не визначено критерії оцінювання їх якості. Разом із тим у статті 4 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено принципи державної політики у зазначеній сфері: зокрема, верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності, стабільності, рівності перед законом, відкритості та прозорості, оперативності та своєчасності, доступності інформації про надання адміністративних послуг, захищеності персональних даних, раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг, неупередженості та справедливості, доступності та зручності для суб'єктів звернень [44].

Ці принципи є визначальними та основоположними для формування ефективного механізму забезпечення якісного надання адміністративних послуг за відповідними критеріями. До цих критеріїв згідно з Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади відносяться такі [12]:

– результативність – задоволення потреби фізичної або юридичної особи в адміністративній послугі. Цей критерій стосується безпосередньо кінцевого результату відповідної адміністративної послуги, тобто адміністративного акту;

– своєчасність – надання адміністративної послуги в установленій законом строк;

– доступність – фактична можливість фізичних та юридичних осіб звернутися за адміністративною послугою. Критерій доступності передбачає: територіальну наближеність адміністративного органу до отримувачів послуг;

– наявність транспортного сполучення, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць паркування для транспортних засобів фізичних та юридичних осіб;

– можливість вільного (безперешкодного) доступу до приміщення адміністративного органу;

– безперешкодне одержання бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за адміністративною послугою, можливість отримання таких бланків з веб-сторінки адміністративного органу;

– зручність – урахування інтересів та потреб отримувачів послуг у процесі організації надання адміністративних послуг. Критерій зручності передбачає: можливість вибору способу звернення за адміністративною послугою, у тому числі поштою, електронною поштою тощо;

– запровадження принципу «єдиного вікна»;

– установлення адміністративним органом графіка приймання фізичних та юридичних осіб з урахуванням їх інтересів;

– удосконалення порядку оплати адміністративної послуги (плата у міру можливості повинна прийматися безпосередньо в приміщенні адміністративного органу);

– відкритість – безперешкодне одержання необхідної для отримання адміністративної послуги інформації, яка розміщується на інформаційних стендах в адміністративних органах, на їх веб-сайтах друкується в офіційних виданнях та буклетах. Критерій відкритості передбачає: наявність інформації стосовно надання певної послуги, переліку документів для її отримання із зразками заповнення таких документів, розміру та порядку оплати адміністративної послуги, посадових осіб, відповідальних за надання певних видів адміністративних послуг;

– можливість отримання інформації телефоном та електронною поштою, а також кваліфікованої консультативної допомоги;

– повага до особи – ввічливе (шанобливе) ставлення до отримувача адміністративної послуги. Цей критерій включає: готовність працівників адміністративного органу допомогти отримувачеві послуги в оформленні документів;

– дотримання принципу рівності усіх громадян;

– забезпечення побутових зручностей в адміністративному органі.

Крім критеріїв, за якими можна оцінити якість надання адміністративної послуги у статті 7 Закону «Про адміністративні послуги» згадується категорія «вимоги щодо якості надання адміністративних послуг». Зокрема, передбачено, що суб'єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг) [44].

Метою цих норм є заохочення суб'єктів надання адміністративних послуг до постійного покращення якості надання адміністративних послуг, у тому числі завдяки запровадженню власних стандартів обслуговування суб'єктів звернення.

І хоча у Законі категорії «стандарт надання адміністративної послуги» чи «стандарт обслуговування» не вживаються, фактично стаття 7 стосується саме стандартів послуг у розумінні, поширеному у розвинених країнах [43, с.78].

Адже стандарт обслуговування або стандарт послуги – це параметр, який:

а) дозволяє оцінювати якість послуги;

б) є мірилом-метою кращої якості послуг, до якої прагне суб'єкт надання послуг.

Законодавцем подано кілька орієнтовних критеріїв для таких «вимог щодо якості надання адміністративних послуг». Це, зокрема:



– визначення кількості годин прийому суб'єктів звернення (наприклад, суб'єкт надання адміністративних послуг визначить, що він здійснюватиме прийом відвідувачів не менше 50 годин протягом тижня та / або 10 годин протягом дня);

– максимальний час очікування у черзі (наприклад, зобов'язання, що суб'єкт звернення потрапить на прийом до уповноваженого працівника не пізніше, ніж через 10 хвилин після реєстрації в системі керування чергою). Інші параметри оцінювання якості надання адміністративних послуг можуть стосуватися:

– загального обслуговування (наприклад, щодо територіальної доступності до найближчого офісу надання адміністративних послуг (у кілометрах тощо); щодо можливості замовлення адміністративних послуг телефоном чи засобами електронної пошти; щодо вирішення справ з надання адміністративних послуг у строк, що є значно коротшим, аніж установлений законодавством; щодо можливості отримання консультацій про адміністративні послуги телефоном або електронними засобами комунікації протягом семи днів на тиждень і протягом 24 годин на добу; що скарги на дії персоналу будуть розглядатися у термін не більше 48 годин тощо);

– надання адміністративної послуги конкретного виду (наприклад, щодо строку, протягом якого надаватиметься дана адміністративна послуга; способів її замовлення тощо).

Очікується, що «власні вимоги щодо якості» лише покращуватимуть умови порівняно з параметрами, визначеними законом, і однозначно не можуть їх погіршувати.

У зарубіжних країнах є практика, коли стандарт встановлюється не в абсолютному значенні (наприклад, визначається, що офіс з надання послуг буде розташовуватися на відстані до 10 км для щонайменше 90% мешканців громади). Для адміністративних послуг, за які відповідає безпосередньо суб'єкт надання адміністративних послуг, такі «вимоги» затверджуюся організаційно-розпорядчим актом такого суб'єкта (частина 1 ст. 7 Закону).

У разі, якщо суб'єктом надання адміністративної послуги є посадова особа, вимоги щодо якості надання адміністративних послуг визначаються органом, якому вона підпорядковується (частина 2 ст. 7).

«Вимоги щодо якості надання адміністративних послуг» не потребують реєстрації в органах юстиції і не можуть містити прав та обов'язків громадян чи суб'єктів господарювання. За недотримання «власних вимог щодо якості» (тобто власних стандартів) суб'єкт надання адміністративних послуг не несе юридичної відповідальності. Ідея цієї норми полягає у тому, що «вимоги» – це інструмент самовдосконалення, ініціативного покращення власної роботи.

Незважаючи на те, що центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) у буквальному розумінні Закону «Про адміністративні послуги» не є суб'єктом надання адміністративних послуг, положення статті 7 цілком можуть застосовуватися і до послуг, які надаються через ЦНАП, і до власне організації діяльності ЦНАП. Суб'єктом, який затверджує відповідні вимоги, має бути орган, який утворив ЦНАП, у разі потреби (щодо окремих послуг) – узгоджено з суб'єктом надання відповідної категорії адміністративних послуг.

Практика надання адміністративних послуг в Україні виявляла чимало проблем. Це підтверджується не лише особистим досвідом більшості громадян, але й даними спеціальних соціологічних досліджень, проведених минулими роками (у 2009-2014 роках).

На першому місці споживачі ставили проблему складних процедур отримання адміністративних послуг, які передбачають відвідання замовником адміністративної послуги значної кількості інстанцій, подання великої кількості документів, отримання різноманітних проміжних рішень (погоджень, висновків) тощо.

На друге місце за корупціогенністю споживачі ставили занадто тривалі терміни надання багатьох адміністративних послуг. На жаль, рідко суб'єкти надання адміністративних послуг намагалися вирішувати справу оперативно, і рішення переважно приймалося в останні дні відведеного законодавством терміну. В Україні практично не існувало «швидких послуг», тобто таких, що

надаються негайно (за один візит). Також споживачі адміністративних послуг в Україні нарікали на проблему обмеженого й незручного режиму роботи суб'єктів надання адміністративних послуг.

До ухвалення Закону України «Про адміністративні послуги» домінувала практика прийому відвідувачів два-три рази на тиждень протягом кількох робочих годин. Невдоволеність споживачів адміністративних послуг обумовлювалася також різноманітними перервами (обідня, технологічна тощо). Вищевказана проблема, як наслідок, тягнула за собою й іншу – наявність великих черг. Більшість громадян, які зверталися за отриманням адміністративних послуг, залишалися незадоволеними саме великими чергами. Через відсутність у багатьох суб'єктів надання адміністративних послуг системи регулювання черги, споживачі фактично змушені були «самоорганізовуватися» у чергах, що додатково негативно впливало на оцінку послуг.

Час очікування споживача у черзі супроводжувався й іншими проблемами, зокрема, відсутністю належних умов для очікування (місця для сидіння, місця для заповнення документів, кімнати особистої гігієни). Окремий блок проблем був пов'язаний з поганим облаштуванням приміщень адміністративних органів під потреби осіб з обмеженими фізичними можливостями, відвідувачів з дітьми тощо.

Значною проблемою, на думку споживачів адміністративних послуг, була також відсутність належної інформації щодо отримання адміністративних послуг та роботи відповідних органів. Це повною мірою стосувалося і питання консультування. Частими були ситуації, коли за службовими телефонами або не можна додзвонитися взагалі (постійний сигнал «зайнято» або ніхто не відповідає), або ж повідомлялося, що «консультації телефоном не надаються».

До вагомих проблем належало і питання оплати адміністративних послуг. Суб'єктам звернення бракувало інформації про розміри та порядок оплати послуг. До цього додавалася ще й невпорядкованість та непрозорість законодавства щодо оплати адміністративних послуг. Незручним був й сам

порядок оплати, коли потрібно додатково відвідувати банківські установи поза приміщенням органу влади, адже службовці в Україні не мають права приймати кошти від громадян за адміністративні послуги.

Нарешті, окремо треба відзначати таку загальну проблему, як брак належного шанобливого і позитивного ставлення до громадян. На це впливає і брак комунікаційних навичок, і навіть облаштування робочого простору в органах влади. Типовою була «коридорно-кабінетна» система прийому громадян, що мала негативні наслідки з психологічної точки зору для відвідувачів, які почувають себе «прохачами».

Частими були випадки некоректного поводження з громадянами, неповаги до громадян. Окремі службовці сприймали свою посаду як мандат на «керування» і не відчували морального зобов'язання перед платниками податків, які утримують адміністративний апарат.

Ситуація змінилася, і більшість з вищеперерахованих проблем і недоліків, вже не є актуальними.

Минулого року під час прес-конференції «Якість адміністративних послуг в Україні: що змінилося за останні п'ять років?» Центр політико-правових реформ презентував результати досліджень, присвячених роботі та якості надання послуг центрами надання адміністративних послуг (ЦНАП).

Експерти презентували результати трьох досліджень:

1. Соціологічне опитування споживачів послуг про якість надання послуг у ЦНАП у 30 найбільших містах, проведене Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва (рис. 3.3).

2. Експертний моніторинг ЦНАП у 30 найбільших містах та 20 ОТГ, проведений експертами Мережі UPLAN (рис. 3.4).

3. Загальнонаціональне соціологічне опитування про якість надання послуг у ЦНАП, проведе Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова.

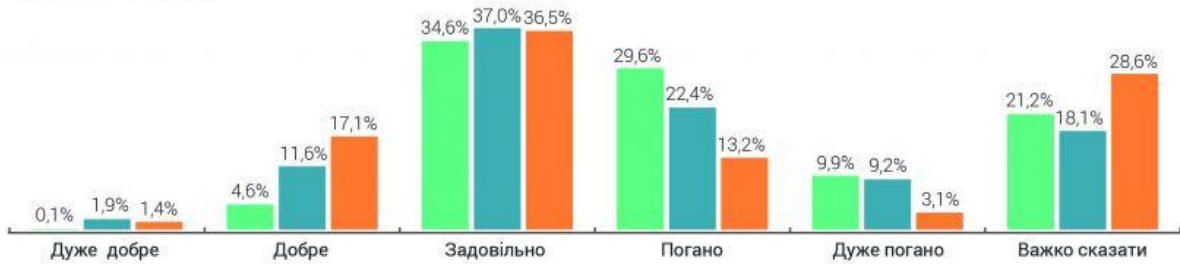


## ДИНАМІКА ЗМІН У ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНПОСЛУГ В УКРАЇНІ

РЕЗУЛЬТАТИ ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНИХ ОПИТУВАНЬ 2014-2019 РОКІВ<sup>1</sup>

Грудень 2014 Листопад 2015 Липень 2019

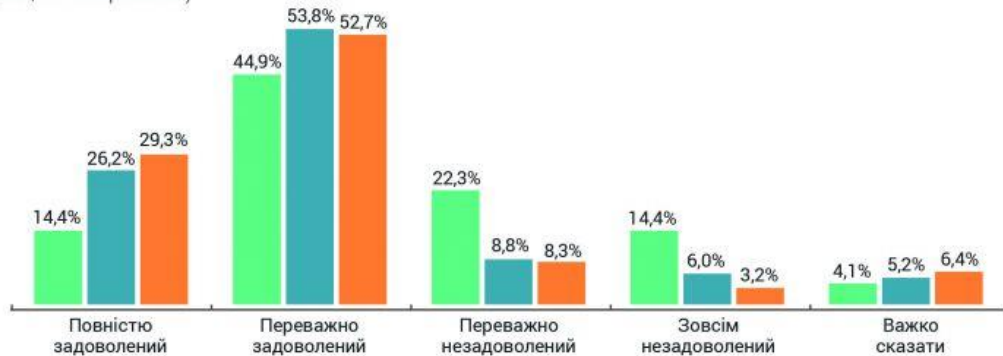
### ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ (динаміка за 5 років)



### РІВЕНЬ ЗАДОВОЛЕНІСТІ ОБСЛУГОВУВАННЯМ ТА НАДАНИМИ ПОСЛУГАМИ ПІСЛЯ ОСОБИСТОГО ВІЗИТУ ДО ОРГАНІВ ВЛАДИ ЗА ПЕВНИМИ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ПОСЛУГАМИ (серед тих, хто звертався)



### РІВЕНЬ ЗАДОВОЛЕНІСТІ РОБОТОЮ ЦНАП ПІСЛЯ ЙОГО ВІДВІДУВАННЯ (серед тих, хто звертався)



<sup>1</sup> Дослідження проведене Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова з 12 по 17 липня 2019 року на замовлення Центру політико-правових реформ у межах проекту «Посилення ролі громадянського суспільства у забезпеченні демократичних реформ і якості державної влади», що здійснюється за підтримки Європейського Союзу. Було опитано 2018 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей.

Цю інфографіку було створено за підтримки Європейського Союзу.

Зміст інфографіки є предметом відповідальності Центру політико-правових реформ і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу.

Рисунок 3.3. Експертний моніторинг ЦНАП у 30 найбільших містах та 20 ОТГ, проведений експертами Мережі UPLAN

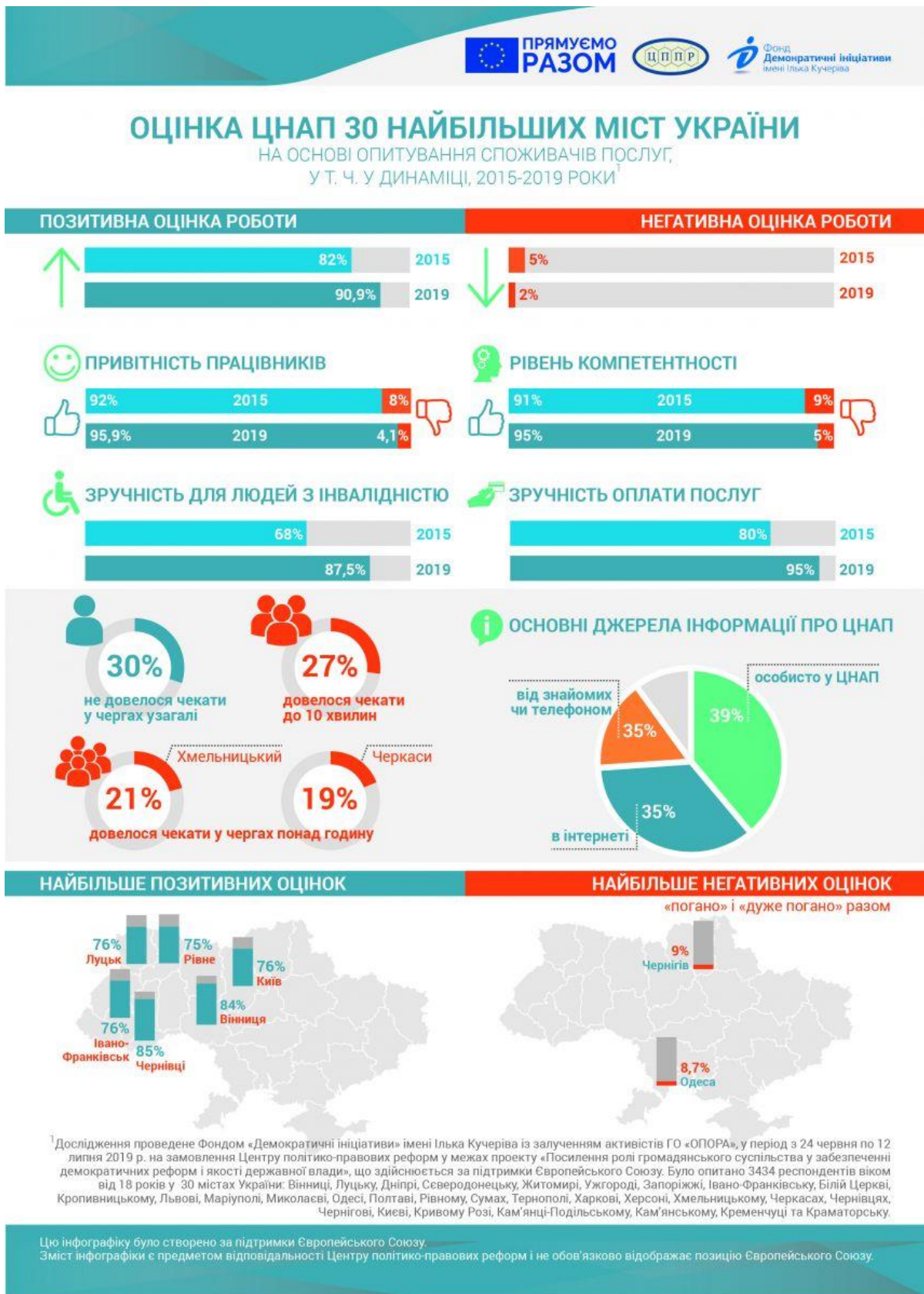


Рисунок 3.4 – Соціологічне опитування споживачів послуг про якість надання послуг у ЦНАП у 30 найбільших містах, проведене Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва



Його результати порівняно з показниками аналогічних опитувань 2014 та 2015 рр. (рис. 3.5).

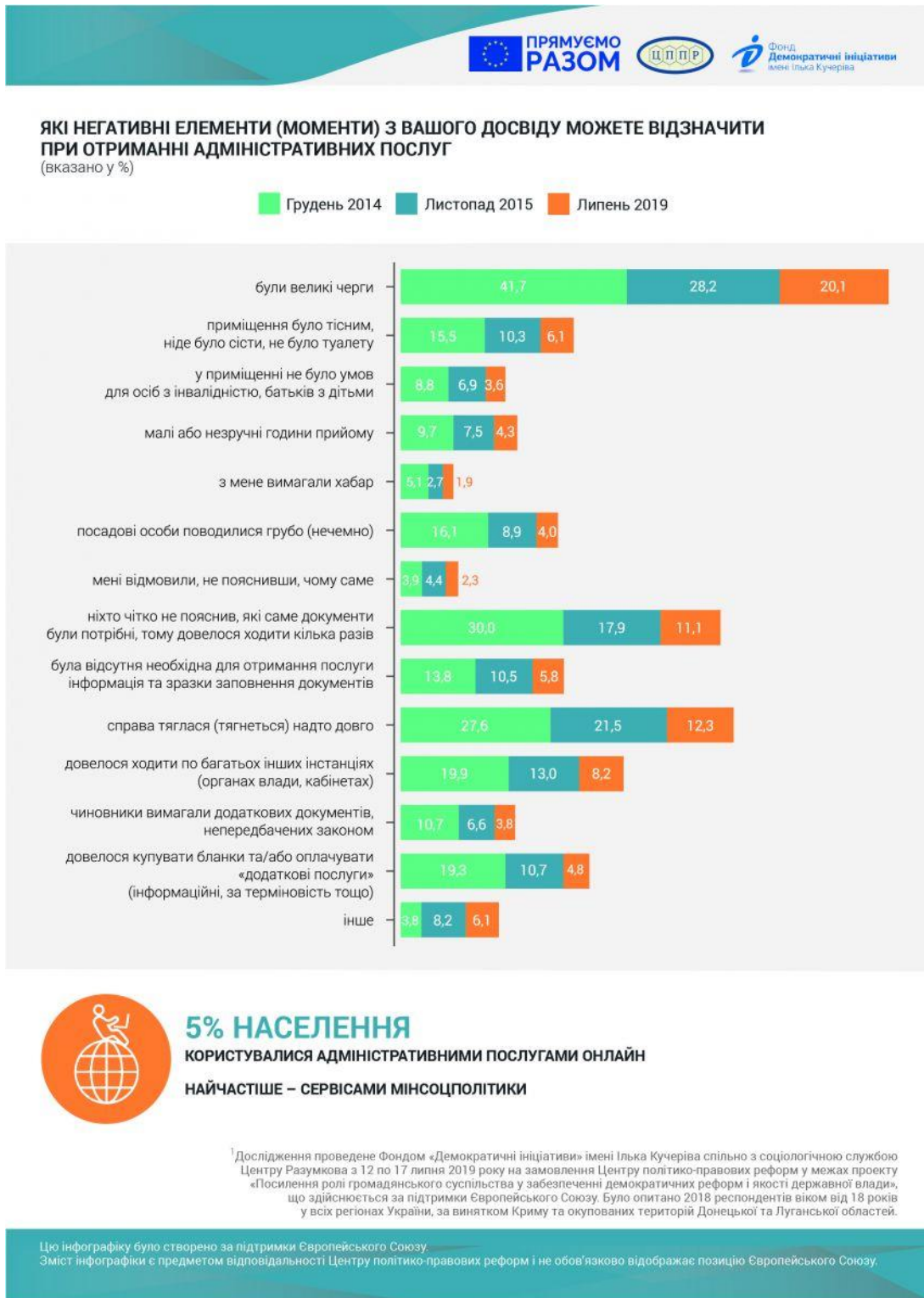


Рисунок 3.5. Загальнонаціональне соціологічне опитування про якість надання послуг у ЦНАП, проведе Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова. Його результати порівняно з показниками аналогічних опитувань 2014 та 2015 рр.

Умови обслуговування та рівень задоволеності відвідувачів різними параметрами роботи центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП):

Загальні оцінки роботи центрів надання адміністративних послуг були добрими і в попередніх оцінюваннях. Але цього разу вони ще більше покращилися. Так, якщо у 2015 р. позитивно роботу таких органів оцінювали 82 % респондентів, а негативно – 5%, то у 2019 р. частка тих, хто вважали роботу ЦНАП доброю – 90,9%, а тих, хто оцінював її як погану – 2%.

Порівняно з 2015 р. рівень задоволення громадянами привітністю та компетентністю працівників центрів надання адмінпослуг також зріс. Так, у 2015 р. привітністю працівників в центрах задоволені були 92% відвідувачів і не задоволені – 9%, а у 2019 р. привітністю працівників ЦНАП – задоволені 95,9% та незадоволені 4,1%, відповідно. Рівнем компетентності співробітників центру були задоволені 91%, не задоволені – 9%, а у 2019 р. – 95% та 5%, відповідно.

В абсолютній більшості відвідувачі центрів надання послуг задоволені й інформативністю вивісок на вході до приміщення та наявністю інших вказівників; наявністю стендів з інформацією, зразками документів; наявністю інформаційних карток послуг; доступністю бланків, формулярів; облаштуванням місць для очікування; загальним станом приміщення, а також режимом роботи органу.

Зріс рівень задоволеності відвідувачів зручністю приміщень для людей з інвалідністю: у 2015 році 68% відвідувачів ЦНАПів відзначали їх зручність у цьому сенсі, а у 2019 році – вже 87,5%. Також зросла частка респондентів, для яких зручною була оплата послуг в разі потреби (з 80% у 2015 році до 95% у 2019).

У досліджуваних центрах 30% опитуваним не довелося чекати у чергах взагалі. 27 % громадянам довелося чекати до 10 хвилин. Найбільше великими чергами (понад годину) відрізняються центри надання послуг у Хмельницькому – 21 % та Черкасах – 19%. Практично цілковита відсутність черг була



зафіксована у Полтаві де 83% зазначили, що їм взагалі не довелося стояти у черзі, щоб отримати послуги.

В усіх містах, абсолютна більшість тих, хто звертався до ЦНАП, оцінює його роботу добре. Найбільше абсолютних позитивних оцінок від громадян, що зверталися до центрів надання адміністративних послуг (які при цьому мають належний рівень інтегрованості послуг), дістали ЦНАП у Вінниці (84%), Чернівцях (85%), Івано-Франківську (76%), Києві (76%), Луцьку (76%), Рівному (75%).

На основі узагальнення досвіду європейських країн і наявних проблем можна визначити такі шляхи підвищення якості надання адміністративних послуг в Україні:

- затвердження законодавчо встановленого вичерпного переліку адміністративних послуг і закріплення за ними відповідних суб'єктів надання;

- затвердження державних стандартів якості надання послуг та проведення постійного державного моніторингу процесу надання послуг та оцінювання якості послуг, що надаються;

- створення механізму вивчення потреб громадян у послугах та задоволеності щодо їх надання;

- забезпечення участі громадськості в процесі оцінки якості послуг, що надаються, та прозорості їх надання.

- забезпечення функціонування єдиного державного електронного порталу адміністративних послуг та розвиток системи електронних послуг [47, с. 35].

### 3.3 Шляхи покращення якості надання адміністративних послуг

Головна мета оцінювання центрів надання адміністративних послуг полягає у зіставленні їхньої діяльності з встановленим вимогам Закону «Про

адміністративні послуги», нормативним документам та існуючим ефективним концепціям щодо надання адміністративних послуг.

Система управління якістю ISO 9001 виступає однією з основних способів формування оцінки діяльності ЦНАП. Одним з найважливіших підходом в цій системі являється орієнтація на потреби та сподівання замовників, що забезпечується за рахунок створення та працездатності спрямованої на постійне отримання відгуків системи надання послуг. Така система враховує усі коментарі, що допомагає зосереджувати увагу на зауваження та пропозиції замовників відповідних послуг. Стандарт ISO 9001 визначає якість послуг, яка задовольняє відповідні вимоги. Вимогами вважаються визначені потреби, що забезпечують сприйняття замовником ступеня виконання його очікувань.

Отже, за стандартом ISO 9001 було розроблено методологію оцінки якості надання послуг для ЦНАП. Ця методологія включає наступні етапи:

1. Встановлення вимог щодо якості надання адміністративних послуг.
2. Визначення критеріїв оцінювання якості послуг та стандартів їх надання.
3. Створення переліку інструментів оцінки якості послуг та діяльності ЦНАП.
4. Розроблення методики та способи фіксування інформації.
5. Планування та безпосереднє оцінювання.
6. Аналіз отриманої інформації.
7. Формування звіту, оприлюднення результатів оцінювання [2, с. 6].

Для оцінювання якості послуг в Україні рекомендується використовувати наступні дієві інструменти:

- зовнішнє соціологічне опитування;
- опитування та анкетування;
- опитування на сайті або в електронних системах;
- експертне оцінювання;
- аудит: внутрішній та зовнішній;

– орієнтація на кращі практики.

Основним правилом для використання вищенаведених інструментів оцінки діяльності ЦНАП є системність та систематичність.

Системність являє собою такий підхід за рахунок якого охоплюється декілька інструментів за для того, щоб охоплювати відповідно декілька аспектів оцінювання. Узагальнюючи отримані дані необхідно виявляти динамічні зміни та порівнювати відповідну інформацію для виявлення факторів цих змін.

Систематичність проведення оцінки має виконуватись в тому, щоб запропоновані інструменти періодично використовувались, але не рідше ніж раз на рік. Це дасть змогу надати комплексну оцінку протягом календарного року, а також коригувати планування та потреби в ресурсах [2, с. 9].

Найбільш ефективним інструментом оцінювання надання адміністративних послуг є внутрішній аудит, який проводять підготовлені внутрішні аудитори (працівники підрозділів органу влади). Його ефективність полягає в тому, що результати оцінювання безпосередньо пов'язані з процесами надання послуг і вони є систематичними, що дає змогу своєчасно відстежувати зміни і впливати на якість послуг, постійно їх удосконалюючи.

Усі ці критерії можна звести до трьох узагальнених:

- Ефективність (результативність + своєчасність). Ідеться про вимоги, що відповідають критеріям результативності та своєчасності; їх необхідно встановлювати на законодавчому рівні, але також орган влади може їх покращувати. Критерій результативності стосується того, чи отримано послугу й адміністративний акт узагалі – як результат послуги, а критерій своєчасності – терміну надання, який визначено законом.

- Доступність (зручність + відкритість). Може охоплювати вимоги, що характеризують доступність фізичну (зручний маршрут і паркування, наявність пандусів для осіб з особливими потребами), організаційну (присутність посадовця на робочому місці, зручний графік прийому), фінансову (спроможність оплатити отримання послуги), інформаційну (наявність

інформації щодо надання послуги зручним для замовника способом). До цього критерію доцільно віднести низку показників, які характеризують зручність отримання послуги, а саме: можливість вибору способів звернення за адміністративною послугою, простоту процедури отримання послуги, зручність в оплаті адміністративної послуги.

- Відкритість стосується можливості одержати інформацію про послуги, способи та процедури їх надання.

- Відповідність виконавця (роботі, яку він виконує). Може стосуватися компетенції виконавця, що гарантує його здатність надавати таку послугу. Цей критерій враховує повагу до особи.

Найбільш відомими на сьогодні є декілька методик, розроблених за участі експертів Центру політико-правових реформ (м. Київ). Протягом останніх років ці методики неодноразово застосовувалися, а також практично перевірялися багатьма органами влади та неурядовими організаціями. Зокрема, декілька років поспіль у багатьох ЦНАП, за участі десятків органів місцевого самоврядування, проводилося соціологічне опитування на основі єдиної методології та розробленої анкети. Це дало змогу отримати інформацію для порівняння якості послуг упродовж кількох років і сформувати певний рейтинг діяльності ЦНАП. Корисними є методика проведення та критерії експертного оцінювання якості послуг та діяльності ЦНАП, що були апробовані різними експертами вже в кількох десятках ЦНАП України і за якими якість послуг оцінюється за шкалою 1000 балів. Останніми роками в органах місцевого самоврядування стають поширеними внутрішні оцінювання якості наданих послуг, як-от: онлайн-опитування через сайт або портал (кілька актуальних запитань), електронні системи (вибір оцінки наданої послуги відразу після її отримання), оцінка талонами електронної черги (коли після отримання послуги на виході з приміщення талони вкидаються до скриньок з різними смайликами, що характеризують якість наданих послуг).

Важливим та ефективним інструментом оцвідомими на сьогодні є декілька методик, розроблених за участі експертів Центру політико-правових

реформ (м. Київ). Протягом останніх років ці методики неодноразово застосовувалися, а також практично перевірялися багатьма органами влади та неурядовими організаціями. Зокрема, декілька років поспіль у багатьох ЦНАП, за участі десятків органів місцевого самоврядування, проводилося соціологічне опитування на основі єдиної методології та розробленої анкети. Це дало змогу отримати інформацію для порівняння якості послуг упродовж кількох років і сформуванню певний рейтинг діяльності ЦНАП. Корисними є методика проведення та критерії експертного оцінювання якості послуг та діяльності ЦНАП, що були апробовані різними експертами вже в кількох десятках ЦНАП України і за якими якість послуг оцінюється за шкалою 1000 балів. Останніми роками в органах місцевого самоврядування стають поширеними внутрішні оцінювання якості наданих послуг, як-от: онлайн-опитування через сайт або портал (кілька актуальних запитань), електронні системи (вибір оцінки наданої послуги відразу після її отримання), оцінка талонами електронної черги (коли після отримання послуги на виході з приміщення талони вкидаються до скриньок з різними смайликами, що характеризують якість наданих послуг). В процесі експертного оцінювання діяльності ЦНАП по містах України, яке проводилося в рамках діяльності проекту «ПРОМІС» разом із експертами Київського центру політико-правових реформ були розроблені анкети для проведення оцінки діяльності ЦНАП. Анкета являла собою сукупність запропонованих критеріїв, які були встановлені на підставі законодавчих та нормативних вимог, а також використанні ефективних практик діяльності ЦНАП. Також відповідно до кожного критерію, в залежності від його важливості, були створені оцінки в балах. Сформовані критерії стосувались п'яти сфер діяльності. Всього в анкеті 53 критерії та максимальна оцінка по анкеті – 1000 балів, за створення філій додатково нараховували 20 балів, за створення віддалених робочих місць – 10 балів. В якості позитивних результатів в надані адміністративних послуг було зафіксовано наступні такі оцінки діяльності за різними критеріями:

1. Якість інформаційної картки. Середня оцінка – 19 із 20 балів (10 ЦНАП отримали вищу від середньостатистичної оцінку).
2. Стан сайтів й інформації на них. Середня оцінка – 18 із 25 балів (10 ЦНАП отримали вищу від середньостатистичної оцінку).
3. Відкритий простір. Середня оцінка – 26 із 30 балів (12 ЦНАП отримали вищу від середньостатистичної оцінку).
4. Достатність площі приміщення ЦНАП. Середня оцінка – 24 з 30 балів (11 ЦНАП отримали вищу від середньостатистичної оцінку).
5. Можливість оплатити послуги. Середня оцінка – 16 із 20 балів (у 13 ЦНАП можна здійснити оплату одним зі способів: банківське відділення, каса, платіжний термінал, POS-термінал).
6. Місцезнаходження ЦНАП. Середня оцінка – 19 із 20 балів (14 ЦНАП отримали вищу від середньостатистичної оцінку).
7. Поверховість і розташування ЦНАП. Середня оцінка – 19 із 20 балів (15 ЦНАП отримали вищу від середньостатистичної оцінку).
8. Заповнення штату. Середня оцінка – 28 із 30 балів (14 ЦНАП отримали вищу від середньостатистичної оцінку) [3, с.17].

Підводячи підсумки, можна зазначити, що однією з важливих проблем, що постають у діяльності ЦНАП – це якість надання послуг і рівень обслуговування громадян у центрах надання адміністративних послуг. На сьогодні органи влади здебільшого зосереджені на розбудові діяльності ЦНАП, а оцінювання якості послуг ще не стало першочерговою потребою. Для підвищення ефективності надання послуг необхідне впровадження електронних сервісів, створення територіальних підрозділів та віддалених робочих місць задля поліпшення рівня дотримання вимог громадян-замовників. Важливим аспектом у вдосконаленні діяльності ЦНАП є підтримка зв'язку органів місцевого самоврядування з громадянами-замовниками послуг, а також розробка відповідних стандартів надання адміністративних послуг.

### Висновки до розділу 3

За результатами досліджень, проведених у першому та другому розділах магістерської роботи, нами визначено головну мету оцінювання якості процесу надання адміністративних послуг суб'єктами владних повноважень і запропоновано основні критерії оцінювання.

Головна мета оцінювання центрів надання адміністративних послуг полягає у зіставленні їхньої діяльності з встановленими вимогам Закону «Про адміністративні послуги», нормативним документам та існуючим ефективним концепціям щодо надання адміністративних послуг.

Однією з важливих проблем, що постають у діяльності ЦНАП – це якість надання послуг і рівень обслуговування громадян у центрах надання адміністративних послуг. На сьогодні органи влади здебільшого зосереджені на розбудові діяльності ЦНАП, а оцінювання якості послуг ще не стало першочерговою потребою. Для підвищення ефективності надання послуг необхідне впровадження електронних сервісів, створення територіальних підрозділів та віддалених робочих місць задля поліпшення рівня дотримання вимог громадян-замовників.

Важливим аспектом у вдосконаленні діяльності ЦНАП є підтримка зв'язку органів місцевого самоврядування з громадянами-замовниками послуг, а також розробка відповідних стандартів надання адміністративних послуг. однією з важливих проблем, що постають у діяльності ЦНАП – це якість надання послуг і рівень обслуговування громадян у центрах надання адміністративних послуг. На сьогодні органи влади здебільшого зосереджені на розбудові діяльності ЦНАП, а оцінювання якості послуг ще не стало першочерговою потребою.

Для підвищення ефективності надання послуг необхідне впровадження електронних сервісів, створення територіальних підрозділів та віддалених робочих місць задля поліпшення рівня дотримання вимог громадян-замовників.

Важливим аспектом у вдосконаленні діяльності ЦНАП є підтримка зв'язку органів місцевого самоврядування з громадянами-замовниками послуг, а також розробка відповідних стандартів надання адміністративних послуг.

Для оцінювання якості послуг в Україні рекомендується використовувати наступні дієві інструменти:

- зовнішнє соціологічне опитування;
- опитування та анкетування;
- опитування на сайті або в електронних системах;
- експертне оцінювання;
- аудит: внутрішній та зовнішній;
- орієнтація на кращі практики.

Основним правилом для використання вищенаведених інструментів оцінки діяльності ЦНАП є системність та систематичність.

Системність являє собою такий підхід за рахунок якого охоплюється декілька інструментів за для того, щоб охоплювати відповідно декілька аспектів оцінювання. Узагальнюючи отримані дані необхідно виявляти динамічні зміни та порівнювати відповідну інформацію для виявлення факторів цих змін.

Систематичність проведення оцінки має виконуватись в тому, щоб запропоновані інструменти періодично використовувались, але не рідше ніж раз на рік. Це дасть змогу надати комплексну оцінку протягом календарного року, а також коригувати планування та потреби в ресурсах

Система управління якістю ISO 9001 виступає однією з основних способів формування оцінки діяльності ЦНАП. Одним з найважливіших підходом в цій системі являється орієнтація на потреби та сподівання замовників, що забезпечується за рахунок створення та працездатності спрямованої на постійне отримання відгуків системи надання послуг. Така система враховує усі коментарі, що допомагає зосереджувати увагу на зауваження та пропозиції замовників відповідних послуг.



Стандарт ISO 9001 визначає якість послуг, яка задовольняє відповідні вимоги. Вимогами вважаються визначені потреби, що забезпечують сприйняття замовником ступеня виконання його очікувань.

Отже, за стандартом ISO 9001 було розроблено методологію оцінки якості надання послуг для ЦНАП. Ця методологія включає наступні етапи:

1. Встановлення вимог щодо якості надання адміністративних послуг.
2. Визначення критеріїв оцінювання якості послуг та стандартів їх надання.
3. Створення переліку інструментів оцінки якості послуг та діяльності ЦНАП.
4. Розроблення методики та способи фіксування інформації.
5. Планування та безпосереднє оцінювання.
6. Аналіз отриманої інформації.
7. Формування звіту, оприлюднення результатів оцінювання

## ВИСНОВКИ

Уведення поняття «адміністративні послуги» в правовий обіг спрямоване не на заснування якогось нового виду адміністративних та правових відносин між державою та людиною, а на перегляд вже існуючих взаємовідносин між органами публічної влади та споживачами, де в основі лежить верховенство права.

Запровадження нової ідеології діяльності органів публічної влади - це основне завдання проведеної адміністративної реформи. І тут треба вийти на такий рівень, коли влада, реалізуючи призначення демократичної соціальної правової держави, надає людям доступно, якісно та швидко широкий спектр адміністративних послуг. А наголос робиться на спрямовану на оновлення адміністративну культури, формування орієнтації управлінського персоналу на служіння людині. Хоча вітчизняні науковці ставлять під сумнів саму можливість вживання категорії «послуги» щодо діяльності органів публічної влади, які здійснюють владні повноваження.

Динаміка реформування сфери адміністративних послуг, особливо за останні 10 років, досить хороша. І це не пусті слова чи «голі» цифри. Це результати соціологічних досліджень, які проводяться різними соціологічними інститутами громадянського суспільства.

Так, ще з 2008-2009 рр. років почалися достатньо інтенсивні зусилля в цьому напрямку, і з кожним роком темпи наростали. Пік припав на 2014-2015 роки. Саме з 2015-го року були ухвалені кілька революційних законів, які передали низку важливих повноважень органам самоврядування. І на сьогодні багато наших центрів надання адміністративних послуг за своїм переліком послуг та інфраструктурою нині не поступаються найкращим зразкам у Німеччині чи Польщі.

Реформа адміністративних послуг – це достатньо успішна реформа, яка мала би продовжуватись за визначеними напрямками, які мали б розвиватись синхронно, серед яких:

- дерегуляція та скорочення кількості адміністративних послуг. Що це означає? Спрощення процедур надання послуг, щоб все було простіше як для споживача, так і для надавача послуги. Тут потрібно керуватись принципом «чим менше, тим краще»;

- діджиталізація. Зараз це супер-актуальний тренд, бо всюди лиш і чути про «державу у смартфоні», але треба розуміти, що і це не панацея;

- громади повинні відповідати за якість послуг та інтегрувати їх, в тому числі, в ЦНАП. Така передача повноважень місцевим органам самоврядування відбувається для ефективного створення інтегрованих ЦНАП, який виступає квінтесенцією децентралізації в частині послуг. Децентралізація надання адміністративних послуг наблизить надання адміністративних послуг до споживачів, що не тільки зручно для останніх, а й сприятиме більш точному визначенню потреб та очікувань споживачів.

Викликів вистачає. Тут - і наявність політичної волі місцевого голови для створення належного ЦНАП. Є ініціативні голови, які приділяють увагу цій проблематиці і вирішують її. Там, де ця воля є, ЦНАП чудово розвиваються. Як приклад, маємо ЦНАП м. Івано-Франківська, м. Запоріжжя, м. Кремпичука, м. Вінниці, що займають лідерські позиції у рейтингу і є прикладом для наслідування. А є, так само, безініціативні, або ті, які не вважають, що ця проблематика варта уваги і це одразу помітно по тому, наскільки комфортно мешканцям вирішувати свої справи з державою.

Процес надання адміністративних послуг повинен бути так налаштований, що відвідувачам ЦНАПів не просто отримати потрібний документ, але й отримали його вчасно, якісно, за зрозумілою процедурою. Наразі це є ключовим завданням ЦНАПів, а саме:

- організація надання адміністративних послуг в найкоротші терміни і при мінімальній кількості відвідувань заявників;

– спрощення процедури отримання послуг і поліпшення якості їх надання;

– надання суб'єктам звернень вичерпної інформації і консультацій з питання вимог та порядку надання адміністративних послуг.

Друга проблема – це ситуації, коли у створеному ЦНАПі не інтегровані навіть вже наявні повноваження місцевого самоврядування. Наприклад, повноваження реєстрації актів цивільного стану у селах, селищах чи містах районного значення, чи земельні питання, які вже роками виконувались працівниками місцевої ради. Тобто, виникає абсурдна ситуація через те, що працівники і не хочуть переходити туди працювати, і передавати повноваження теж не хочуть. Такий суб'єктивний супротив долається дуже важко.

Ну, і нарешті – кваліфікація персоналу. У багатьох ЦНАПах, на жаль, бракує кваліфікованого персоналу, людей з необхідною освітою, які можуть працювати у сфері адміністративних послуг, адже треба працювати в різних реєстрах та з законодавством. Тому «кадровий голод» - це «ручне гальмо» у всіх сферах реалізації державної політики нашої країни, а у сфері надання адміністративних послуг – в першу чергу. Для вирішення такої проблеми необхідно проводити підвищення кваліфікації існуючого персоналу у вигляді онлайн-курсів, тренінгів, практичних навчань і т.п.

Корисним в контексті підвищення якості надання адміністративних послуг населенню також може бути обмін досвідом керівників центрів надання адміністративних послуг з метою вивчення та запровадження найкращих українських практик організації надання адміністративних послуг.

Але не тільки персонал органів публічної влади повинен бути професійно «підкований». Люди, які звертаються за отриманням тієї чи іншої послуги, мали б теж мати хоч мінімальне уявлення про неї. Сьогодні отримання адмінпослуг — регулярна та буденна процедура, якою всі неодноразово користуються. З метою підвищення рівня обізнаності громадян з питань надання адміністративних послуг також слід активізувати інформаційно-роз'яснювальну роботу серед населення щодо порядку надання

адміністративних послуг, зокрема, щодо можливостей отримання послуг в центрах надання адміністративних послуг.

Якщо справді реформа буде рухатися збалансовано по всіх напрямках, вирішуючи на своєму шляху ці нелегкі проблеми, то вже через років п'ять у нас будуть хороші ЦНАПи з точки зору і інфраструктури, і з точки зору набору послуг і процесів обслуговування. Таким чином, стане реальністю перевищення показників теперішньої Німеччини чи Польщі, коли до 30-40% відсотків послуг будуть отримуватися онлайн.

Значна частина послуг зникне через те, що владні структури будуть взаємодіяти між собою і з реєстрами, а не вимагатимуть від людей пред'явити довідку «про відсутність довідки». Взагалі, кількість довідок, як явище має зникати, бо переважно цю інформацію люди отримують в одному органі влади для передачі іншому, що нагадує «безрезультатний біг по колу».

Громадяни, які вперше стикаються з державою, мають отримати від цього задоволення, або, як мінімум, не отримати стрес. Органи публічної влади повинні бути більш проактивними, більш відкритими. Це головні показники сервісної приязної держави, яка поважає своїх громадян і надає їм послуги.

Для оцінювання якості послуг в Україні рекомендується використовувати наступні дієві інструменти:

- зовнішнє соціологічне опитування;
- опитування та анкетування;
- опитування на сайті або в електронних системах;
- експертне оцінювання;
- аудит: внутрішній та зовнішній;
- орієнтація на кращі практики.

Основним правилом для використання вищенаведених інструментів оцінки діяльності ЦНАП є системність та систематичність.

Системність являє собою такий підхід за рахунок якого охоплюється декілька інструментів за для того, щоб охоплювати відповідно декілька аспектів оцінювання. Узагальнюючи отримані дані необхідно виявляти

динамічні зміни та порівнювати відповідну інформацію для виявлення факторів цих змін.

Систематичність проведення оцінки має виконуватись в тому, щоб запропоновані інструменти періодично використовувались, але не рідше ніж раз на рік. Це дасть змогу надати комплексну оцінку протягом календарного року.

В процесі експертного оцінювання діяльності ЦНАП по містах України, яке проводилося в рамках діяльності проекту «ПРОМІС» разом із експертами Київського центру політико-правових реформ були розроблені анкети для проведення оцінки діяльності ЦНАП. Анкета являла собою сукупність запропонованих критеріїв, які були встановлені на підставі законодавчих та нормативних вимог, а також використанні ефективних практик діяльності ЦНАП. Також відповідно до кожного критерію, в залежності від його важливості, були створені оцінки в балах. Сформовані критерії стосувались п'яти сфер діяльності. Всього в анкеті 53 критерії та максимальна оцінка по анкеті – 1000 балів, за створення філій додатково нараховували 20 балів, за створення віддалених робочих місць – 10 балів.

Одним з першочергових та важливих завдань Державної політики у сфері надання адміністративних послуг – зосередження уваги на підвищення рівня якості обслуговування, впровадження електронних систем для надання адміністративних послуг, вдосконалювати зворотній зв'язок з громадянами-замовниками з метою відповідності їх вимогам. Зокрема, необхідно покращувати систему оцінювання та методики моніторингу якості надання адміністративних послуг.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ліпенцев А. Управлінські послуги: семантика понять та питання підвищення якості. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. Вип. 4. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. С. 184-193.
2. Малікіна О.А., Фуртатов В.С. Адміністративні послуги: сутність, ознаки, класифікація та місце в системі державного управління. *Наукові праці : Науково-методичний журнал*. Вип. 223. Т. 235. Державне управління. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. 144 с.
3. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. Офіційний вісник України. 2006. 1 березня.
4. Ніколаєнко К.В. Адміністративні послуги як різновид публічних послуг. *Держава і право*. 2010. Вип. 47. 269-274 с.
5. Класифікація адміністративних послуг. Навчальні матеріали. URL: [https://pidru4niki.com/1707011148228/pravo/klasifikatsiya\\_administrativnih\\_poslug](https://pidru4niki.com/1707011148228/pravo/klasifikatsiya_administrativnih_poslug)
6. Адміністративні послуги/ Національна академія внутрішніх справ, 2017. URL: [https://arm.naiu.kiev.ua/books/adm\\_pravo\\_zch/nm/lec9.html](https://arm.naiu.kiev.ua/books/adm_pravo_zch/nm/lec9.html)
7. Васильєва О.І, Васильєва Н.В., Ігнатенко О.С. та ін. Загальні аспекти організації надання адміністративних послуг : навч.-метод. матеріали. Київ : НАДУ, 2012. 56 с.
8. Ніколаєнко К.В. Сутність та ознаки адміністративних послуг. *Держава і право*. 2010. Вип. 43. 269-276 с.
9. Авер'янов В.Б. Спрямованість на забезпечення прав громадян – демократична сутність влади. *Виконавча влада і адміністративне право*. Київ: ІнЮре, 2002. 150 с.
10. Коліушко І.Б. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України. Київ : Факт, 2003. 496 с.

11. Тимощук В. Адміністративні послуги: посібник. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А». 2012. 104 с.

12. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 року № 90-р. Офіційний вісник України. 2006.

13. Тимощук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Асоціація міст України. Київ: ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 124 с.

14. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги». За заг. ред В.П.Тимощука. Київ: ФОП Москаленко О.М. 392 с.

15. Прийнято Закон України «Про адміністративні послуги»/ Центр адміністративних послуг м. Харкова. URL : <https://dozvil.kh.ua/article/385.html>

16. 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.

17. Питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р. Офіційний вісник України. 2014.

18. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 року № 118 . Офіційний вісник України. 2013.

19. Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 57/ Офіційний вісник України. 2013.



20. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 року № 13. Офіційний вісник України/ 2013.

21. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 44. Офіційний вісник України. 2013. 12 лютого.

22. Циндря В.М. Організаційно-правові засади надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 20 с.

23. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних [..] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р/ Офіційний вісник України. 2014

24. Калиновський Б.В., Кулик Т.О. Конституційні засади системи надання адміністративних послуг органами місцевої публічної влади в Україні. Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління : електронне наукове видання : збірник. 2019. № 3 (5) Київ : Видавництво Ліра-К, 2019. 266 с.

25. Центр надання адміністративних послуг. URL : Вікіпедія. URL : [https://uk.m.wikipedia.org/wiki/%D0%A6%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80\\_%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F\\_%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%85\\_%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3](https://uk.m.wikipedia.org/wiki/%D0%A6%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80_%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%85_%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3)

26. Тимощук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі: уавчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Асоціація міст України. Київ : ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 224 с.

27. Білозір Л. Новий закон про адміністративні послуги: як він працюватиме. Децентралізація дає можливості. 2020. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/columns/13000>

28. Остапенко П. Прогноз розвитку мережі ЦНАП. Децентралізація дає можливості. 2020. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/columns/12915>

29. Білозір Л. Новий закон про адміністративні послуги: як він працюватиме. Децентралізація дає можливості. 2020. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/columns/13000>

30. Тимощук В. Новели Закону щодо мережі ЦНАП/ Децентралізація дає можливості. 2020. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/columns/12965>

31. Жук Ю. Надання адміністративних послуг населенню: зарубіжний аспект. Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Вип. 1/2 (46/47) : у 2 ч. Ч. 1 : Державне управління. Заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2016. 286 с.

32. Тимощук В. Адміністративні послуги: посібник. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: ТОВ «Софія-А». 2012. 104 с.

33. Телицька В. А. Практика надання адміністративних послуг населенню органами влади в Німеччині та Польщі. *Економіка і держава*. № 6. 2012. С. 119- 121

34. City of Westminster [електронний ресурс]. URL : <https://www.westminster.gov.uk/> (дата звернення 03.11.2020).

35. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: практичний посібник, видання 2-ге, доповнене і доопрацьоване. За заг. ред. Тимощука В.П. Київ, СПД Москаленко О.М., 2011. 432 с.

36. Зарубіжний доступ надання адміністративних послуг. Організація надання адміністративних послуг. URL : [https://elearning.sumdu.edu.ua/free\\_content/lectured:74090b41403037efc498b52a699cbd91e49b56e0/20171218212258/502293/index.html](https://elearning.sumdu.edu.ua/free_content/lectured:74090b41403037efc498b52a699cbd91e49b56e0/20171218212258/502293/index.html)

37. Пол Мігус. Адміністративні послуги та шлях до надання послуг за принципом «єдиного вікна» : матеріали дослідження на замовлення проекту

PRISM: конференція Мінекономіки України за сприянням проекту PRISM 2012 р. Київ : Проект PRISM, 2012. 45 с.

38. Обмін досвідом: як надають адміністративні послуги в Грузії. UPLAN URL : <https://uplan.org.ua/analytics/obmin-dosvidom-iak-nadaiut-administratyvni-posluhy-v-hruzii/>

39. Топча А.О. Організація надання адміністративних послуг у зарубіжних країнах: досвід для України. *Чеспис Київського університету права*. 2015. № 1. С.350-353.

40. Тимощук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі: навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Асоціація міст України Київ : ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 124 с.

41. Про затвердження нової редакції Регламенту роботи управління адміністративних послуг (Центр надання адміністративних послуг м. Івано-Франківська): Рішення від 30.12.2013р. № 675. URL : <http://www.namvk.if.ua/dt/10377/>

42. Центр надання адміністративних послуг м. Івано-Франківська. URL : <https://www.cnap.if.ua/>

43. Тимощук В.П., Кірмач А.В. Оцінка якості адміністративних послуг. Київ : Факт, 2005. 88 с.

44. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI . Голос України. 2012.

45. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р. Офіційний вісник України. 2006.

46. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги». За заг. ред В.П.Тимощука. К.: ФОП Москаленко О.М. 392 с.

47. Грабар Н.С. Шляхи підвищення якості надання адміністративних послуг в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1. С. 33-40.

48. Положення про департамент надання адміністративних послуг та розвитку підприємництва Запорізької міської ради. URL : <https://zp.gov.ua/upload/editor/polozhennya25048.pdf>

49. Концепція створення Центру надання адміністративних послуг. URL : [https://cnap.merefaotg.gov.ua/\\_layouts/Information/PDFViewer.aspx?Patch=/Doclib/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%86%D0%B5%D0%BF%D1%86%D1%96%D1%8F%20%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%A6%D0%9D%D0%90%D0%9F.pdf](https://cnap.merefaotg.gov.ua/_layouts/Information/PDFViewer.aspx?Patch=/Doclib/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%86%D0%B5%D0%BF%D1%86%D1%96%D1%8F%20%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%A6%D0%9D%D0%90%D0%9F.pdf)

50. Центр надання адміністративних послуг м. Запоріжжя. URL : <https://cnap.zp.gov.ua>

51. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021: Розпорядження КМУ від 24.05.2016 № 474. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>

52. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

53. Про службу в органах місцевого самоврядування. Закон України від 7.05.2001 № 2493-III. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

54. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>