ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ГУНЕНКОВА Оксана Вікторівна

УДК 352:35.078]:323.172(477)(043.3)

ДИСЕРТАЦІЯ
НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

25.00.04 – місцеве самоврядування

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ О.В. Гуненкова

Науковий керівник Молодожен Юлія Борисівна,
д.держ.упр., доцент

Одеса
2019

АНОТАЦІЯ

Гуненкова О.В. Надання адміністративних муніципальних послуг в умовах децентралізації влади України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.04 – місцеве самоврядування. – Одеський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України, Одеса, 2019.

У дисертаційному дослідженні запропоновано вирішення актуального наукового завдання щодо обґрунтування концептуальних положень та розробки практичних рекомендацій із удосконалення процесів надання адміністративних муніципальних послуг в умовах децентралізації влади в Україні.

Узагальнено теоретичні підходи щодо визначення базового дослідницького поняття, що сформувало предметне поле дисертації: послугою є діяльність, що спрямована на задоволення певної потреби людини. Окрему увагу приділено доробку науковців щодо різновидів послуг, що надаються органами місцевого самоврядування та державної влади. Окреслено актуальність розгляду проблем надання АП на муніципальному рівні в умовах децентралізації влади в Україні. Зазначено, що у контексті запровадження сервісно-орієнтованої державної політики в Україні при реформуванні місцевого самоврядування та територіальної організації влади доцільно застосовувати прогресивні ринкові підходи до оптимізації муніципальної діяльності.

Проаналізовано нормативно-правові акти із питань надання адміністративних послуг та підтверджено наявність в Україні правової бази для функціонування системи надання АП. Встановлено недоліки у правовому

підґрунті, що призводять до нечіткості формулювань основних законодавчих термінів (зокрема, щодо адміністративних та муніципальних послуг), а також унеможливлюють уніфікацію та стандартизацію відповідних послуг, упорядкування нормативів щодо їх оплати, покращення умов обслуговування громадян, спрощення відповідних процедур, інтеграцію якомога більшої кількості послуг для їх надання у єдиних універсальних офісах тощо. Підкреслено, що зазначені недоліки призводять до проблем в організації процесів надання АП, у тому числі на муніципальному рівні. Вказано про прийняття низки законодавчих документів, що передбачають передачу повноважень із надання конкретних найбільш затребуваних серед населення послуг до ОМС, але здебільшого не в обов'язковому порядку. Окреслено напрямки удосконалення чинного законодавства у зазначеній сфері.

Сформовано авторське визначення "адміністративних муніципальних послуг", де на відміну від законодавчого формулювання поняття "адміністративні послуги" діяльність сільських, селищних та міських рад зосереджена не виключно на кінцевому результаті, а на координації всього процесу надання послуги. Надано детальний опис їх основних ознак та запропоновано класифікацію: за сферою застосування; за видом адміністративного акту, який є кінцевим результатом послуги; за критерієм платності для споживачів; за видом повноважень органів місцевого самоврядування (власні, делеговані); за суб'єктом надання послуги, який оформляє її результат.

Розглянуто зарубіжні практики надання публічних послуг у Польщі, Канаді, Грузії та Естонії, які досягли вагомих успіхів в якісному обслуговуванні населення органами публічної влади. Підкреслено доцільність імплементації напрацювань цих країн у діяльність органів публічної влади України шляхом вжиття організаційно-правових заходів із інтеграції якомога більшої кількості послуг при обслуговуванні громадян через ЦНАП, а також шляхом впровадження державних програм підвищення рівня комп'ютерної грамотності населення та розробки уніфікованих

програмних продуктів щодо впровадження електронного документообігу між усіма елементами системи надання АП.

Досліджено систему надання АП в Україні через призму системного підходу, за допомогою якого визначено, що вона є складною, відкритою, матеріальною, штучною, добре організованою та керованою. Окреслено чотири основні етапи її генезису: зародження (з 1998 по 2005 рр.), утворення (з 2006 по 2011 рр.), формування (з 2012 по 2015 рр.), та реформування (з 2016 по теперішній час). Встановлено та схематично представлено склад та структуру зазначеної системи та її підсистем: на регіональному, районному та муніципальному рівнях (адміністративні муніципальні послуги). Зазначено, що системоутворюючим елементом є фізичні та юридичні особи – суб'єкти звернення за послугами (споживачі). Вони та інші елементи системи (центральні органи виконавчої влади та їх територіальні підрозділи, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування тощо) взаємодіють між собою для досягнення єдиної мети: задоволення прав та інтересів таких осіб в отриманні АП. Підкреслено, що слабкий рівень взаємодії між елементами системи спричиняє недоліки у виконанні її функцій. А характер, спосіб та рівень такої взаємодії залежить від організації процесів надання АП та технологій, що при цьому застосовуються.

Запропоновано визначення терміну "технологія надання адміністративних послуг", у якому розкрито її вплив на організацію процесів надання АП, та окреслено три їх види: звичайна (класична), обслуговування за принципом "єдиного вікна" та обслуговування за принципом "віддаленого доступу" (остання з яких є найбільш прогресивною та перспективною).

Узагальнено теоретичні підходи дослідження категорій "процес", "технологія", "бізнес-процес" та їх взаємозв'язку. Виявлено, що процеси надання адміністративних послуг мають ознаки бізнес-процесів, які розкрито в авторському визначенні цього поняття із позиції процесного підходу. Розроблено універсальну модель бізнес-процесу у потоці створення цінності при організації діяльності із надання АП, що підтвердила обґрунтованість

зроблених висновків та доцільність аналізу таких послуг переважно за методиками процесного підходу.

Проаналізовано роботу центрів надання адміністративних послуг в Україні, які є втіленням застосування технології обслуговування громадян за принципом “єдиного вікна”. Виявлено низку недоліків та проблем у їх діяльності та описано причини їх виникнення: прогалини у правовій базі, слабка організація процесів надання АП та взаємодія між її учасниками, відсутність зацікавленості та належного контролю з боку керівництва, нестача фінансових ресурсів, низька кваліфікація кадрів, слабкий громадський контроль тощо. Встановлено, що при організації роботи ЦНАП органами місцевого самоврядування зазначених недоліків значно менше, ніж при створенні таких центрів при районних державних адміністраціях. Це підтверджує доцільність децентралізації у зазначеній сфері, але потребує посилення роботи з підвищення кваліфікації кадрів ОМС та додаткового законодавчого врегулювання наявних у правовому полі спірних питань.

Окреслено ключові фактори децентралізації влади в Україні, що впливають на процеси надання адміністративних муніципальних послуг:

- поступова передача повноважень з надання АП від територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади сільським, селищним та міським радам;

- створення спроможних об’єднаних територіальних громад зі становленням нової інституційної моделі управління в сільських, селищних і міських радах та з передачею їм відповідних ресурсів і відповідальності;

- передача більшої частини повноважень (у тому числі з надання АП та зі створення ЦНАП) від районних державних адміністрацій до рад ОТГ та їх виконавчих комітетів;

- посилення громадянської активності населення, його уваги до діяльності органів місцевого самоврядування та забезпечення комфортних умов проживання.

Розглянуто становлення нової інституційної моделі управління у реформованих сільських, селищних та міських радах та обґрунтовано доцільність її використання для оптимізації процесів надання МАП та наближення їх до споживачів у сільських населених пунктах, у тому числі через залучення старост та використання інструментів міжмуніципального співробітництва. Підкреслено, що найбільш оптимальним використання інституту старост буде при впровадженні прогресивних технологій обслуговування громадян за принципом “єдиного вікна” та “віддаленого доступу”.

Запропоновано комплексну методику аналізу та удосконалення чинних процесів надання адміністративних муніципальних послуг, що реалізується у чотири етапи: підготовчий етап; моделювання та аналіз бізнес-процесів “як є”; моделювання бізнес-процесів “як повинно бути”; підготовка та впровадження змін в процесах. Зазначено оптимальне використання при цьому комплексу методів: опитування споживачів послуг, експертного опитування, спостереження та моделювання бізнес-процесів таких послуг. Визначено переваги моделювання бізнес-процесів, які дозволяють: провести їх всебічний аналіз та виявити недоліки; встановити види, послідовність та виконавців процедур, необхідних для отримання заданого кінцевого результату; встановити рівень взаємодії із замовниками та постачальниками послуг, а також із іншими органами публічної влади; розробити конкретні дієві заходи з усунення недоліків у цих процесах та змоделювати їх удосконалену версію.

Ключові слова: адміністративні муніципальні послуги, обслуговування громадян, споживачі послуг, місцеве самоврядування, центр надання адміністративних послуг, технології, процеси надання адміністративних муніципальних послуг

ABSTRACT

Gunenkova O.V. Provision of administrative municipal services in conditions of decentralization of power in Ukraine. – Qualifying scientific work on the rights of manuscripts.

The Thesis for a Candidate Degree in Public Administration. Speciality 25.00.04 – Local Government. – Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Odessa, 2019.

In the dissertation there were proposed the solution of actual scientific issue on substantiation the conceptual statements and the development of practical recommendations on improving the processes of providing administrative municipal services in the conditions of decentralization of power in Ukraine.

In the thesis the author has formed the conceptual field of this research based on generalisation of theoretical approaches to define that service is an activity aimed to satisfy a particular personal human need. Special attention was paid to the scientific achievements regarding the types of services provided by local government and state authorities. Also, it was outlined the necessity to consider the issue related to administrative services (AS) provision at municipal level in the frame of decentralization of power in Ukraine. It is noted that in the context of realization the service-oriented state policy in Ukraine in the frame of reformation local self-government and territorial organization of power it is more efficient to apply the progressive market approaches for optimizing the municipal activity.

In the thesis the legislative acts on administrative services provision has been analyzed and, there was confirmed the existence of legislative basis as the foundation for functioning of AS system provision. There were found the shortcomings in the field of legislative background that caused to the unclear definition of principal legislative terminology (for example, administrative and municipal services). The mentioned shortcomings are also making impossible to

unify and to standard certain services, as well as they cannot manage norms according their payments, improve the conditions of service provision for citizens, to simplify the procedures, to integrate and provide as many as as possible services within single universal offices, etc. It was emphasized that noted above shortcomings led to problems in the organization of AS providing, at the municipal level, in particular. The author indicated about the number of legislative documents that forsee transferring the authority to the local self-government bodies. These transferred authorities related to the provision of specific, most needed for population services, but, in the most cases, they are not mandatory. The directions of current legislation improvement are outlined in the field of research.

The author developed the definition of «administrative municipal services" concept. Unlike the legislative definition of "administrative services" the activities of village, township (settlement) and city councils are concentrated not only on the final result, but on the coordination of full process of services provision. Also, the author gave a detailed description of their main features and offered classification based on: field of implementation; type of administrative act (document), which is the final result of the service provided; payment criteria for consumers; type of authority of local self-government bodies (own, delegated); service provider that draws up its the result.

In the search foreign practices of public services and great achievements in high-quality service providing for population were considered in such countries as Poland, Canada, Georgia and Estonia. It was emphasized the necessity to implement the experience of mentioned countries into the work of public authorities of Ukraine by taking organizational and legislative tools to integrate as many as possible services while serving citizens in the Centres of Administrative Services (CAS). Also, the author noted about realization of state programs on computer literacy for population and about development the unified software products for implementation of electronic documents among all units of the system of AS provision.

The system of AS provision in Ukraine was investigated based on system approach method, and there was determined that this system is complex, open, material, artificial, well organized and managed. The author outlined four main stages of its genesis: origin (from 1998 to 2005), creation (from 2006 to 2011), formation (from 2012 till 2015), and reformation (from 2016 till present). In addition, there have been described and generally presented the components and structure of this mentioned system and its subsystems: at the regional, rayon and municipal levels (administrative municipal services). It is noted that the system-forming element can be individual and legal entities – subjects who ask for services (consumers). They are and other elements of the system (central executive bodies and their territorial subdivisions, local state administrations, local self-government bodies, etc.) interact each other in order to achieve the sole goal: to satisfy the rights and interests of entities (persons) while AS getting. It was mentioned that the weak level of interaction among the elements of the system causes shortcomings in the realization of its functions. At the same time, the nature, method and level of such interaction depends on the organization of the processes of AS providing, and based on technologies used.

The author also has offered a definition of "technology of administrative services providing ". This conception discloses its influence to the organization of AS providing. There were outlined three types as follows: ordinary (classical), “single-window” service provision, and, finally, service which is based on the principle of "remote access" (the last one is the most progressive and perspective).

The theoretical approaches to such categories as "process", "technology" and "business process" and their interaction are generalized. It was revealed that the processes of administrative services providing have features of business processes, and the author developed a definition of this concept from based on process approach method. There was developed a universal model of the business process while creating values during organization activities on AS providing. This became a ground for conclusions drawn and necessity for analyzing such services mainly based on the process approach method.

Activity of the administrative services centres in Ukraine was analyzed. These centres are embodying the citizens' service technology based on "single window" principle. The number of shortcomings and problems were revealed in the field of their activities, and there was described the reasons for their appearance, namely: weaknesses of legislative framework; weak organization of processes of AS providing and the same kind of interaction among its participants; lack of interest and absence of control from the authority side; lack of financial resources; low qualification of staff level; weak public control etc. It was found out when local self-governance bodies take part in organization work of CAS, the numbers of shortcomings are less to compare with the situation when rayon state administration take part in establishing such centres. This confirms the necessity of decentralization in this field, but, at the same time it needs to be strengthened by raising the level of civil servants qualification (who work for local self-government bodies) of and to have an additional legislative regulation of issues within legal area.

The key factors of decentralization of power in Ukraine that influence the processes of administrative municipal services providing are outlined. They are as follows:

- step by step transferring of powers on AS providing from territorial subdivisions of central executive authorities to village, township (settlement) and city councils;

- creation of capable amalgamated hromadas with the establishment of new institutional model of governance in village, township (settlement) and city councils and transferring them the appropriate resources and responsibilities;

- transfer the most of the powers (including on AS providing and, on establishing the CAS) from rayon state administrations to councils of AH and their executive committees;

- strengthening the activity of the population, attracting of people attention to the work of local self-government bodies and providing with comfortable living conditions.

The author has investigated the formation of a new institutional model of governance of reforming village, township (settlement) and city councils, and proved the necessity to use this model for optimizing of the processes of providing municipal administrative services and their bringing them closer to consumers in rural settlements, including the involvement of starostas and the using of instruments of inter-municipal cooperation. It is emphasized that the most appropriate use of the starostas institute will be in consonant with the advanced technologies for servicing citizens based on the principal of "single window" and "remote access".

In the dissertation there was offered The complex method of analysis and improvement of the existing processes of municipal administrative services providing that is fulfilled in four stages: the preparatory stage; modelling and business processes analysis of "as it is"; business process modelling "as it should be"; preparation and implementation of changes in processes. The author has indicated an optimal implementation of methods: survey of consumers who use the services, expert survey, observation and modelling of business processes of such services. It was determined that business processes modelling process allows: to carry out the comprehensive analysis and to identify shortcomings; to establish the types, sequence and executors of the procedures needed to obtain a target result; to establish the level of interaction between customers and service providers, as well as with other public authorities; to develop a specific and effective measures to get rid of shortcomings in these processes and to construct their improved version.

Finally, there was developed the full cycled inter-functional models of typical municipal administrative services process given to the citizen of village before implementing the decentralization model (namely, model “as is”). And, this model is applicable after reformation based on new institutional model of management in the rural, town and city councils that have already been reformed by using the advanced technologies of AS provision (model “to be”). These models prove transformation of complex processes into more convenient, quick and less cost ones.

Key words: administrative municipal services, public service, service consumers, local self-government, administrative services centers, technology, processes of administrative municipal services

Список публікацій здобувача

Праці, у яких відображено основні наукові результати дисертації:

1. Гуненкова О. В., Молодожен Ю. Б. Районна державна адміністрація в системі управлінських послуг. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*: електрон. наук. фахове вид. 2010. Вип. 6. URL: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/e-journals/tppd/2010-6/zmist/R_3/Molodogen.pdf/.

2. Гуненкова О. В. Правові аспекти формування системи надання адміністративних послуг в Україні. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць ОРІДУ. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2014. Вип. 3 (59). С. 65–69.

4. Гуненкова О. В., Молодожен Ю. Б. Процес надання адміністративних послуг через призму системного підходу. *Університетські наукові записки*: часопис Хмельн. унів-ту упр. та права. Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2014. № 3 (51). С. 194–203.

5. Гуненкова О. В. Административные услуги в Украине: нерешенные проблемы и задачи. *Studii Economice: Revista stiintifica*. Chisinau: ULIM, 2014. An. VIII, nr. 1, 2014. P. 46–54.

6. Гуненкова О. В. Експертне опитування як інструмент для дослідження проблемних питань у сфері надання адміністративних послуг. *Аспекти публічного управління*: наук. фахове вид. Дніпропетровськ: «Грані», 2016. № 6–7. С. 32–40.

7. Гуненкова О. В. Муніципальні адміністративні послуги як особливий вид діяльності органів місцевого самоврядування. *Демократичне врядування*: електрон. наук. фахове вид. 2016. Вип. 16/17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2016_16-17_17.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:

8. Гуненкова О. В. Про динаміку змін обсягів реалізованих послуг в Арцизькому районі. *Стан та перспективи економічного розвитку в умовах удосконалення інституціональної структури суспільства*: матеріали щоріч. наук.-практ. конференції (Одеса, 25 трав. 2007 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. С. 23–25.

9. Гуненкова О. В. Аналіз управлінських послуг, що надаються на рівні районних державних адміністрацій. *Економічні та фінансові процеси в регіоні в умовах прогнозної невизначеності*: матеріали наук.-практ. конф. (Одеса, 29 трав. 2009 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. С. 39–41.

10. Гуненкова О. В. Деякі проблеми надання адміністративних послуг на місцевому рівні. *Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи*: матеріали V Міжнар.ї наук. конф. аспірантів та докторантів з державного управління (Одеса, 15 трав. 2014 р.). Одеса, 2014. С. 294–298. URL : http://www.oridu.odessa.ua/7/1/doc/2014-05-27-Konf%202014.pdf.

11. Гуненкова О. В. Стан реформування системи надання адміністративних послуг у Херсонській області. *Пріоритети комплексного розвитку регіону*: матеріали наук.-практ. семінару (Херсон, 05 черв. 2014 р.). Херсон, 2014. С. 18–21.

12. Гуненкова О. В. Використання інформаційних технологій для покращення якості надання адміністративних послуг. Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Одеса, 31 жов. 2014 р.). Одеса: ОРЫДУ НАДУ, 2014. С. 279–280.

13. Гуненкова О. В. Сучасний стан та перспективи реформування системи надання адміністративних послуг в Україні. *Публічне управління: шляхи розвитку*: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю. (Київ, 26 лист. 2014 р.). Київ, 2014. С. 103–105.

14. Гуненкова О. В. Стан інформатизації органів публічної влади –

індикатор розвитку системи надання адміністративних послуг. *Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи* : матеріали VI міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів з державного управління (Одеса, 22 трав. 2015 р.). Одеса, 2015. С. 241–245. URL: http://2.oridu.odessa.ua/?fil=7/1/7.

15. Гуненкова О. В. Практичні аспекти організації роботи Центрів надання адміністративних послуг. Стратегічні напрями соціально-економічного розвитку держави в умовах глобалізації: матеріали II міжнар. наук.-практ. конф. (Хмельницький, 8–9 жов. 2015 р.). Хмельницький, 2015. С. 65–68.

16. Гуненкова О. В. Горизонтальна взаємодія між органами місцевого самоврядування та державної влади в Україні у сфері надання адміністративних послуг. *Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи*: матеріали VII міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів з державного управління (Одеса, 27 трав. 2016 р.). Одеса, 2016. С. 246–250. URL: http://oridu.odessa.ua/9/buk/new_18_09_17-5.pdf.

17. Гуненкова О. В. Ґенеза системи надання адміністративних послуг в Україні. *Соціально-економічний розвиток регіонів в умовах децентралізації: цілі, механізми, інструменти*: матеріали щоріч. наук.-практ. конф. (Одеса, 27 трав. 2016 р.). Одеса, 2016. С. 43–44.

18. Вплив реформи з децентралізації на розвиток процесів надання муніципальних адміністративних послуг. Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Одеса, 28 жов. 2016 р.). Одеса, 2016. С. 135–136.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:

19. Територіальні громади Одещини: підсумки наукових досліджень монографія / за заг. ред. А. Г. Ахламова, Ю. Б. Молодожен. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. С. 27-35.

20. Молодожен Ю. Б., Голинська О. В., Гуненкова О. В., Ковінчук О. Л. Реформа, децентралізація: прикладні аспекти реалізації: навч.-метод. посіб. / за заг. ред. С. А. Попова. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. 84 с. (особистий внесок автора підрозд. 1.3., 3.4.).

21. Гуненкова О. В., Молодожен Ю. Б. Система надання адміністративних послуг на місцевому рівні. *Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні:* монографія / за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ: РІДНА МОВА, 2016. Розд. 10. С. 593–637.

22. Молодожен Ю. Б., Голинська О. В., Гуненкова О. В., Ковінчук О. Л. Навчальні кейси для органів місцевого самоврядування з тематики «добровільне об'єднання територіальних громад». Одеса, 2016. 44 с.

23. Молодожен Ю. Б., Голинська О. В., Гуненкова О. В., Ковінчук О. Л. Загальні засади добровільного об'єднання територіальних громад: навч.-метод. посіб. Одеса, 2016. 108 с.

24. Гуненкова О. В. Горизонтальна взаємодія між органами місцевого самоврядування та державної влади в Україні у сфері надання адміністративних послуг. *Система публічного управління в умовах децентралізації влади: механізми горизонтальної взаємодії*: колективна монографія / за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. П.п. 4.4. С. 221–233.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ…… 18
ВСТУП……..... 19
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ…….. 28
1.1. Адміністративні муніципальні послуги як особливий вид діяльності органів місцевого самоврядування ……..… 28
1.2. Організаційно-правові аспекти надання адміністративних муніципальних послуг в Україні ……..……..… 47
1.3. Зарубіжні практики надання адміністративних послуг на муніципальному рівні ……..... 68
Висновки до розділу 1…….……..…… 90
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ……. 93
2.1. Визначення методології дослідження. ……..… 93
2.2. Функціонування системи надання адміністративних послуг в Україні…….…….…….... 111
2.3. Аналіз роботи центрів надання адміністративних послуг в Україні……..…….. 131
2.3.1. Використання сучасних інформаційних технологій в процесах надання адміністративних муніципальних послуг……. 131
2.3.2. Фактичні умови роботи центрів надання адміністративних послуг…….... 140
Висновки до розділу 2…….……..... 153
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ…… 156

3.1. Вплив децентралізації влади на процеси надання адміністративних муніципальних послуг ……..…….. 156
3.2 Моделювання та опис бізнес-процесів надання адміністративних муніципальних послуг..……... 173
3.3. Комплексна методика аналізу та оптимізації бізнес-процесів надання адміністративних муніципальних послуг ..……. 190
Висновки до розділу 3…….……..……... 210
ВИСНОВКИ ……. 213
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ……... 219
ДОДАТКИ ……..... 247

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АП – адміністративні послуги

ДАБІ – Державна архітектурно-будівельна інспекція

ДМС – Державна міграційна служба

ЄС – Європейський Союз

ЗАГС – записи актів громадського стану

КМУ – Кабінет Міністрів України

АМП – адміністративні муніципальні послуги

ОДА – обласна державна адміністрація

ОМС – органи місцевого самоврядування

ОТГ – об’єднана територіальна громада

РДА – районна державна адміністрація

ЦНАП – центр надання адміністративних послуг

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

ВСТУП

Актуальність теми зумовлена впровадженням в Україні сервісної політики держави, розвитком процесів децентралізації, реалізацією реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Демократичні перетворення в Україні спрямовані на досягнення загальноєвропейських принципів у державному управлінні, що сформувалися наприкінці ХХ ст. Програмні документи «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» обумовлюють впровадження сервісно-орієнтованої державної політики. Відтак жорстке управління процесами розвитку суспільства трансформується у забезпечення законних прав та інтересів громадян на засадах клієнт-орієнтованих ринкових підходів. Для цього на державному рівні та у місцевому самоврядуванні вживаються заходи інституційно-правового, організаційного, економічного та функціонального характеру, що мають наслідком децентралізацію влади. Вони також спрямовані на реалізацію ключового принципу європейської демократії – принципу субсидіарності, визначеного ратифікованою в Україні Європейською Хартією місцевого самоврядування, що передбачає максимальне наближення якісних послуг до споживачів.

Однак система державної влади та місцевого самоврядування сьогодні поки що не задовольняє потребу суспільства в отриманні якісних адміністративних послуг: процеси їх надання є переважно складними, тривалими у часі та непрозорими, а умови обслуговування громадян – незручними та низькоякісними (особливо у сільській місцевості). Крім того, у порівняно однорідному правовому полі процеси надання таких послуг є різними у більшості територіальних громад; державними нормами не закріплено види муніципальних послуг. Водночас динамічні зміни, зумовлені децентралізацією та реформуванням місцевого самоврядування в Україні, актуалізували проблему вдосконалення процесів надання адміністративних

послуг на муніципальному рівні, зумовивши вибір теми дисертаційного дослідження.

Наукові підходи до розуміння сутності місцевого самоврядування досліджені у працях відомих представників вітчизняної науки: М. Баймуратова, О. Батанова, П. Ворони, М. Іжі, І. Ковтун, В. Куйбіди, В. Мамонової, Ю. Молодожен, С. Попова, С. Саханєнка, О. Чебана. Питання важливості адміністративних послуг та проблеми, пов'язані з процесами їх надання, висвітлено: В. Авер'яновим, О. Буханевичем, Н. Васильєвою, Ю. Даньшиною, О. Карпенком, І. Козюрою, І. Коліушком, А. Ліпенцевим та іншими ученими. Вагомий внесок у розв'язання проблем розвитку системи адміністративних послуг на муніципальному рівні здійснили: І. Бригілевич, С. Дембіцька, Т. Маматова, В. Тимощук, Д. Сухінін, Ю. Шаров та інші.

Віддаючи належне їх здобутку, слід зазначити, що в умовах інтенсивних змін, пов'язаних із децентралізацією влади в Україні, наявний масив наукових знань потребує доповнення та осучаснення в аспектах удосконалення процесів надання адміністративних послуг саме на муніципальному рівні, де поступово концентруються основна частина владних повноважень, ресурсів та відповідальності.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертації пов'язана з виконанням науково-дослідних робіт Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за темами: «Наукове обґрунтування шляхів удосконалення територіального устрою Арцизького району Одеської області» (номер державної реєстрації 0108U001650), де автором як відповідальним виконавцем було проведено роботу зі створення інформаційно-аналітичної бази, на підставі якої розроблялися моделі укрупнення громад району; «Підвищення ефективності управління капітальними вкладеннями на регіональному рівні» (номер державної реєстрації 0109U001714), де автором як виконавцем було проведено аналіз управлінських послуг, що надаються на рівні районних державних

адміністрацій; «Бенчмаркінг системи надання адміністративних послуг в Одеській області в контексті європейських принципів доброго врядування» (номер державної реєстрації 0115U002753), де автором як відповідальним виконавцем було здійснено обґрунтування теоретико-методологічних підходів щодо оцінки функціонування системи надання адміністративних послуг в Україні та моніторингу діяльності центрів надання адміністративних послуг Одеської області; «Механізми горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади» (номер державної реєстрації 0115U001261), де автором як виконавцем досліджувались механізми горизонтальної взаємодії між органами місцевого самоврядування та державної влади в Україні в процесах надання адміністративних послуг.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в обґрунтуванні концептуальних положень та розробці практичних рекомендацій з удосконалення процесів надання адміністративних муніципальних послуг в умовах децентралізації влади в Україні, що сприятиме впровадженню клієнт-орієнтованих підходів у діяльність органів місцевого самоврядування.

Для досягнення поставленої мети визначено такі дослідницькі *завдання:*

- узагальнити теоретичні напрацювання у сфері надання адміністративних послуг в Україні та проаналізувати їх нормативно-правове підґрунтя;

- вивчити зарубіжні практики надання адміністративних послуг на муніципальному рівні;

- дослідити сучасну систему надання адміністративних послуг в Україні, описати її структуру, функції, класифікаційні характеристики;

- проаналізувати роботу центрів надання адміністративних послуг в Україні з метою виявлення проблем у їх діяльності;

- визначити вплив децентралізації влади на процеси надання адміністративних муніципальних послуг в Україні;

- теоретично обґрунтувати та розробити практичні рекомендації щодо вдосконалення процесів надання адміністративних муніципальних послуг в умовах децентралізації влади в Україні.

Об'єкт дослідження – система надання адміністративних послуг в Україні.

Предмет дослідження – процеси надання адміністративних муніципальних послуг в умовах децентралізації влади в Україні.

Методи дослідження. Для розв'язання поставлених завдань у дисертації використано загальнонаукові та спеціальні методи дослідження, вибір яких обумовив достовірність отриманих результатів та висновків: цілісність дослідження забезпечує системний підхід; для визначення причинно-наслідкових зв'язків виникнення проблем у процесах надання адміністративних муніципальних послуг та їх подальшого вдосконалення було використано процесний підхід.

За допомогою категоріального аналізу досліджено понятійний апарат. Діалектичний метод став основою аналізу правового поля. Порівняння застосовувалося для визначення особливостей надання адміністративних муніципальних послуг в Україні та зарубіжних країнах. Структурно-функціональний аналіз надав можливість розглянути структуру системи надання адміністративних послуг, вивчити зв'язки між її елементами та їх функції. Експертне опитування, анкетування та спостереження використано для дослідження проблемних питань у роботі центрів надання адміністративних послуг та стану їх функціонування; метод моделювання бізнес-процесів – для аналізу та оптимізації процесів надання адміністративних муніципальних послуг; індуктивний метод – при узагальненні результатів дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в обґрунтуванні концептуальних положень та розробці практичних рекомендацій з удосконалення процесів надання адміністративних муніципальних послуг в умовах децентралізації влади в Україні.

уперше:

- надано теоретичне обґрунтування визначення поняття «адміністративні муніципальні послуги» із детальним описом їх основних ознак та класифікацією за п’ятьма критеріями, в якому на відміну від законодавчого формулювання поняття «адміністративні послуги» діяльність сільських, селищних та міських рад зосереджена не виключно на кінцевому результаті, а на координації всього процесу надання послуги;

- доведено, що процеси надання адміністративних послуг за своїми ознаками є бізнес-процесами, аналіз яких доцільно здійснювати переважно за методиками процесного підходу; на їх основі побудовано міжфункціональні моделі «as is» («як є») та «to be» («як повинно бути») повного циклу типових бізнес-процесів надання адміністративних муніципальних послуг, за допомогою яких обґрунтовано підвищення рівня обслуговування населення на основі нової, створеної в умовах децентралізації влади в Україні, інституційної моделі управління в сільських, селищних та міських радах із застосуванням прогресивних технологій надання таких послуг;

удосконалено:

- методичні підходи до аналізу та вдосконалення чинних процесів надання адміністративних муніципальних послуг, а саме: запропоновано комплексну методику, що реалізується у чотири етапи та поєднує в собі методи опитування споживачів послуг, експертного опитування, спостереження та моделювання бізнес-процесів надання таких послуг;

- підходи до використання сучасних інформаційних технологій у процесах надання адміністративних муніципальних послуг, що передбачає вжиття на державному рівні заходів із розробки державних програм безкоштовного навчання населення, універсальних програмних продуктів для органів місцевого самоврядування та інших суб’єктів надання адміністративних послуг із метою спрощення їх процедур, пришвидшення обміну інформацією між задіяними суб’єктами та оптимізації витрат бюджету;

дістали подальшого розвитку:

- понятійно-категорійний апарат теорії державного управління в частині введення в науковий обіг дефініцій у сфері адміністративних послуг, а саме: «процес надання адміністративних послуг» – сукупність послідовних логічно пов'язаних дій, що за певною технологією виконуються підрозділами одного чи декількох суб'єктів владних повноважень, під час чого використовуються ресурси цих суб'єктів для переробки інформації з метою задоволення прав, інтересів та потреб громадян в отриманні адміністративних послуг; «технологія надання адміністративних послуг» – сукупність методів, інструментів та засобів, за допомогою яких визначається склад і послідовність процедур та операцій у процесі надання адміністративних послуг;

- підходи до організації роботи органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних муніципальних послуг із їх наближенням до усіх мешканців сільських населених пунктів, що входять до об'єднаних громад;

- розгляд системи надання адміністративних послуг через призму системного підходу, за допомогою якого було описано її структуру та функції, проведено класифікацію, визначено зв'язки із зовнішнім середовищем, виявлено недоліки у виконанні організаційної, правової, інформаційної функціях системи.

Практичне значення одержаних результатів. Основні теоретичні положення, висновки та рекомендації дисертаційної роботи мають практичне спрямування та можуть бути враховані, як у процесі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, так і при перегляді взаємодії місцевих органів публічної влади при наданні адміністративних послуг, а також при підготовці науково-педагогічних та професійних кадрів. Висновки, пропозиції та рекомендації дослідження вже використані у діяльності:

- *Одеського регіонального відділення Асоціації міст України* під час реалізації проекту «Об'єднання громад: через усвідомлення до створення», який здійснювався за підтримки програми ЄС «Підтримка реформи місцевого самоврядування в Україні» із розробкою матеріалів для навчально-методичного посібника «Загальні засади добровільного об'єднання територіальних громад», на тему «Реформування системи надання адміністративних послуг» (довідка від 14.03.2017 № 7);

- *Департаменту економічної політики та стратегічного планування Одеської обласної державної адміністрації* при актуалізації Стратегії економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року, затвердженої рішенням Одеської обласної ради від 21.12.2015 № 32-VII (довідка від 24.04.2017 № 01.1-16/579);

- *Арцизької районної державної адміністрації* при розробці та затвердженні структури і граничної чисельності працівників структурних підрозділів на 2016 рік з урахуванням процесів децентралізації (у тому числі відділу надання адміністративних послуг), а також при отриманні зворотного зв'язку від громадян для оцінювання якості послуг (довідка від 14.03.2016 № 01-42/389);

- *Таїровської селищної ради* Овідіопольського району Одеської області при розробці та затвердженні переліку адміністративних послуг, що надаються селищною радою та її виконавчими органами (довідка від 28.07.2015 № 543);

- *Департаменту адміністративних послуг та споживчого ринку Харківської міської ради* при оптимізації роботи центру надання адміністративних послуг (ЦНАП) м. Харкова шляхом удосконалення процесів надання таких послуг та розробки навчальних курсів для підготовки адміністраторів ЦНАП (довідка від 07.03.2017 № 737);

- *Херсонського обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій* при розробці

навчально-методичних матеріалів із підвищення кваліфікації представників органів публічної влади для проведення практичного заняття «Адміністративні послуги: сучасний стан та можливі шляхи удосконалення», а також при проведенні науково-практичного семінару (довідка від 24.04.2015 № 01-19/64);

- *Управління підвищення кваліфікації Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України* при укладанні навчально-методичного посібника для слухачів системи підвищення кваліфікації кадрів «Реформа, децентралізація: прикладні аспекти реалізації» та при проведенні тематичних короткотермінових семінарів із зазначених питань (довідка від 23.09.2016).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою працею автора. У дисертації не використовувались ідеї або розробки, що належать співавторам, разом з якими були підготовлені окремі наукові публікації.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та наукові результати дослідження обговорювалися на науково-практичних конференціях за міжнародною участю, семінарах та інших науково-комунікативних заходах апробаційного характеру, а саме: «Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи» (м. Одеса, 2014 – 2016 рр.); «Пріоритети комплексного розвитку регіону» (м. Херсон, 2014 р.); «Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід» (м. Одеса, 2014 р., 2016 р.); «Публічне управління: шляхи розвитку» (м. Київ, 2014 р.); «Стратегічні напрями соціально-економічного розвитку держави в умовах глобалізації» (м. Хмельницький, 2015 р.); «Соціально-економічний розвиток регіонів в умовах децентралізації: цілі, механізми, інструменти» (м. Одеса, 2016 р.) та ін.

Публікації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження опубліковано у 23 працях, у тому числі: у 3 монографіях, 6 статтях у наукових фахових виданнях, із них 1 – у зарубіжному виданні, 3 – у

навчально-методичних посібниках та 11 публікацій у збірниках матеріалів науково-комунікативних заходів.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, 9 додатків. Обсяг основного змісту дисертації становить 200 сторінок та містить 15 рисунків та 5 таблиць. Список використаних джерел включає 255 найменувань (з яких 38 – іноземними мовами).

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

1.1. Адміністративні муніципальні послуги як особливий вид діяльності органів місцевого самоврядування

Діяльність державного управління повинна враховувати новітню тенденцію глобалізованого людства – конкурентоспроможність країни напряму залежить від розвитку людського капіталу (тобто соціального чинника), а завдання держави – впровадження соціально орієнтованої сервісної політики, яка гармонізує економічні та соціальні фактори розвитку суспільства [68].

В економіці розвинених країн світу домінуючі позиції належать сфері послуг (до 80% ВВП). Здійснення публічного управління в умовах глобалізації, функціонування ринкових відносин, розвитку інформаційного суспільства вимагає врахування трансформації політичних та соціально-економічних систем крізь призму формування так званої “сервісної” держави, що має швидко та якісно надавати громадянам і організаціям публічні послуги [74].

Перехід від бюрократичної моделі державного управління до сервісної відбувся у 80-90-х роках минулого сторіччя у багатьох розвинених країнах світу і у першу чергу у США, Великобританії, Новій Зеландії, Канаді, Франції, Німеччині, скандинавських країнах, Австралії, Японії. За визначенням, що наводить М. В. Дзевелюк, сервісна держава – це функціональна модель сучасної держави, зорієнтована на максимальну деконцентрацію і децентралізацію функцій, реалізація яких здійснюється, як правило, на конкурентних засадах в ситуативному режимі [36]. О. В. Карпенко пропонує під сервісно-орієнтованою державною політикою розуміти цілеспрямований курс дій органів влади та сукупність засобів

(механізмів, інструментів, важелів, способів), які вони практично реалізують для створення, забезпечення, функціонування та розвитку сервісної держави (впровадження механізмів взаємодії суб'єктів і об'єктів надання державних і муніципальних сервісів) [52, с.29]. Така модернізація має впроваджуватись як органами державної влади так і місцевим самоврядуванням.

Зазначається, що концепція соціально орієнтованої сервісної політики держави має спиратись на такі принципи сучасної демократичної держави:

- держава – гарант (тобто система інститутів, які забезпечує надання якісних публічних послуг);

- держава – партнер (інституційно забезпечує сприятливі умови для громадської активності та спонукає громадян до самостійного вирішення проблем в межах чинного законодавства, політичної системи та економічних умов);

- держава – інстанція нагляду (на основі встановлених правил суспільної і, насамперед, економічної діяльності);

- держава – виконавець послуг для суспільства (насамперед, у завданнях безпеки і можливості держави зробити щось для суспільства з меншими витратами) [68].

Спираючись на дослідження О. А. Карловской щодо основних напрямів сучасних адміністративних реформ в зарубіжних країнах, А. В. Соколов заначає, що можна виділити наступні основні принципи сервісної моделі:

- держава прагне управляти іншими, а не виконувати роботу за них. Це означає прагнення максимально розвантажити уряд від поточної сервісної роботи і "спустити" надання державних послуг на рівень, максимально наближений до споживача;

- надати споживачам можливість самим вибирати послуги, яких вони потребують, і у тих, хто робить їх найякісніше;

- ввести принцип конкуренції в державному секторі, дати можливість приватному сектору боротися за споживача за умови, що ця послуга буде сплачена державою;

- вкладати капітали в результати, а не в наміри;

- орієнтуватися на клієнта, тобто в основу діяльності державних органів слід ставити потреби і побажання громадян як споживачів публічних послуг;

- впроваджувати ринково-орієнтовані механізми і бюджетування, орієнтовані на результат;

- зробити децентралізацію влади, перенести центр тяжіння ухвалення рішень на низовий рівень, впровадити в управління мережеві елементи [194]. При цьому зазначається, що сервісна логіка ототожнює предмет сервісу в його вузькому розумінні з послугою в якості дії, діяльності, процесу, а не результату, продукту діяльності. Зазначається, що у сучасній теорії економіки поняттям "сервіс" позначається саме процесуальна сторона створення і надання послуг як кінцевих продуктів. У даному випадку предметом сервісу розглядається державна послуга в якості дії, процесу, взаємодії [194].

Дослідники зазначають, що впровадження ринково-орієнтованих механізмів у державному управлінні сформувалось у концепцію Нового державного управління (New Public Management), яка швидко поширилась серед західних країн [7, 8, 197, 215, 227, 237].

В теорії державного менеджменту ринкова модель поведінки вважається прийнятною для державних службовців усіх рівнів. Мотивація та оцінка їх діяльності здійснюється як для учасників операцій на ринку [237, с.217]. Досліджуючи розвиток місцевого самоврядування в Канаді І. В. Козюра відмічає, що муніципалітети широко застосовують економічні методи управління, що сприяє зміцненню дохідної частини бюджетів, розвитку комунального господарства та стимулюванню підприємницької діяльності [57].

В. П. Солових у своїх роботах наводить загальні принципи організації державного управління в рамках моделі "нового державного менеджменту", що були сформульовані відомими ідеологами і практиками цих реформ Д. Осборном та Т. Геблером, а саме:

- розвивати конкуренцію між провайдерами (виробниками, постачальниками) управлінських послуг;

- розширювати права громадян, передаючи контроль над діяльністю урядових установ із рук чиновників-бюрократів безпосередньо громадам;

- оцінювати роботу установ не за витратами, а за результатами;

- керуватися цілями (місією), а не законами і правилами;

- перетворювати клієнтів на вільних споживачів, надаючи їм вибір – між школами, навчальними програмами, варіантами надання житла тощо. Переосмислити саме поняття "клієнт державної організації";

- запобігати виникненню проблем;

- заробляти більше, ніж витрачати;

- децентралізувати управління, вносити в роботу дух співпраці та взаємодопомоги;

- надавати перевагу ринковим механізмам перед бюрократичними;

- зосередитися не стільки на наданні послуг, скільки на стимулюванні (каталізі) вирішення проблем, що виникають у суспільстві, всіма секторами – державним, приватним і некомерційним [197].

Основний акцент при запровадженні менеджерських підходів робиться на децентралізації та деконцентрації. При цьому принцип децентралізації передбачає делегування повноважень та відповідальності на найнижчій рівень управління, а деконцентрації – необхідність введення конкуренції у державне управління [237, с. 220].

Реформування місцевого самоврядування, що проводиться в Україні, спрямоване на створення та підтримку сприятливого життєвого середовища для громадян, захисту їх прав, реалізації їх інтересів, надання якісних та доступних публічних послуг з максимальним наближенням їх до споживачів. Муніципальні послуги є одним з основних елементів усієї муніципальної діяльності. Особливе місце серед цих послуг займають адміністративні, оскільки альтернативи їх надання приватним сектором відсутні, а з якості обслуговування населення у цій сфері мешканці громад роблять висновки

про ефективність роботи органу місцевого самоврядування в цілому та про професіоналізм його окремих співробітників.

Дослідження у сфері надання муніципальних послуг ведуться в різних напрямах. Зокрема, організаційно-правові аспекти, вітчизняний та зарубіжний досвід надання адміністративних послуг органами публічної влади, у тому числі – органами місцевого самоврядування, розглядаються у працях В. П. Тимошука, І.Б.Коліушка, Н. В. Васильєвої, О. І. Васильєвої, Т. О. Буренко. Види муніципальних та адміністративних послуг, якість їх надання вивчають Д.В.Сухінін, Т. В. Маматова, Ю. П. Шаров, І. В. Дробуш, А. В. Ліпенцев, Ю.О. Куц, К. М. Костовська та інші дослідники. Разом з тим недостатньо уваги приділено розкриттю поняття муніципальних адміністративних послуг. Відсутнє їх визначення і у нормативно-правових документах. Але враховуючи те, що в Україні внаслідок процесів децентралізації все більше і більше повноважень передається органам місцевого самоврядування, формування поняття, що характеризує вагому частину діяльності ОМС, стає дедалі більш актуальним. Тим більше, що наявне на сьогоднішній день законодавче визначення поняття адміністративних послуг багатьом працівникам різних органів публічної влади не дає змоги чітко визначити, який саме вид їх діяльності підпадає під необхідність створення відповідних умов обслуговування громадян [23].

В українському законодавстві не надано однозначного визначення терміну “*послуга*”, його суть залежить від сфери застосування відповідних правових норм. Так у Законі України “Про захист прав споживачів” від 12.05.1991 № 1023-XII зазначено, що послуга це діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб [157]. Законами України “Про здійснення державних закупівель” від 10.04.2014 № 1197-VII та “Про публічні закупівлі” від 25.12.2015 № 922-VIII послуги визначаються, як будь-який предмет закупівлі (крім товарів і робіт), зокрема,

транспортні послуги, освоєння технологій, наукові дослідження, науково-технічні (експериментальні), дослідно-конструкторські розробки, медичне та побутове обслуговування, лізинг, найм (оренда), а також фінансові та консультаційні послуги, поточний ремонт [163, 175]. У Правилах надання послуг з технічного обслуговування і ремонту колісних транспортних засобів, затверджених Наказом Міністерства інфраструктури України від 28.11.2014 № 615, послугою вважається результат безпосередньої взаємодії між виконавцем та замовником і внутрішньої діяльності виконавця для задоволення потреб замовника тощо [149].

Однозначного тлумачення терміну “послуга” не дають також і чисельні дослідники, які використовують його у своїх працях. Так, наприклад, при аналізі теоретичних аспектів поняття “послуга” Т. І. Данилюк, спираючись на думку інших дослідників, зазначає, що сутність послуги можна розглядати з різних точок зору: як економічну категорію; як вид діяльності; як сферу та як грошовий потік. При цьому він зауважує, що найбільшого розповсюдження отримало формулювання послуги саме як економічної категорії [26]. На нашу думку, тлумачення цього терміну з економічної точки зору може бути використано у нашому дослідженні, оскільки підходи з обслуговування громадян у державному секторі були запозичені з ринкових відносин. Так Е. М. Агабабьян визначає послугу, як корисний ефект, що виникає в процесі продуктивної праці, як цілеспрямованої діяльності. Корисний ефект є не що інше, як сукупність корисних властивостей, які направлені на задоволення певної потреби людини. Л. П. Хмелевська розглядає послугу, як діяльність, яка виконана для задоволення чиїхось потреб, господарчих або інших зручностей, що надаються будь-кому [26]. Щодо тлумачення послуги, як виду діяльності, то вона в цьому випадку розглядається, як обслуговування одних фізичних чи юридичних осіб іншими, що задовольняє людські потреби, але це не пов’язано безпосередньо з виготовленням продукції, тобто не має матеріальної форми. Результат діяльності у сфері послуг може мати більш тривалий характер, ніж деякі матеріальні цінності. Прикладом можуть

бути послуги у сфері науки, освіти, культури. Як сферу послуг В. Н. Стаханов визначає комплекс підприємств, установ, організацій і видів діяльності, які зайняті виробництвом всього різновиду послуг. А О. І. Кочерга включає до сфери послуг всі види діяльності, які безпосередньо спрямовані на задоволення особистих потреб людини, на забезпечення її життєдіяльності та її інтелектуального розвитку. Узагальнюючи тлумачення поняття "послуга" багатьма науковцями Т. І. Данилюк сформував її наступне визначення: "Послуга – це діяльність, яка здійснюється для задоволення певних потреб або інших зручностей, наданих будь-кому" [26].

Дослідники, що вивчають різноманітні аспекти діяльності органів публічної влади, наводять також різні визначення поняття "послуга". Наприклад, В. В. Коваленко зазначає, що послуга це особлива споживча вартість процесу праці, виражена в корисному ефекті, що задовольняє потреби людини, колективу, суспільства [53]. Аналізуючи походження поняття адміністративних послуг В. П. Тимощук зупинився на такому визначенні послуги: це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, і здійснюється ця діяльність за ініціативою особи, на її прохання [3].

При розгляді діяльності органів публічної влади, спрямованої на задоволення потреб та інтересів громадян, необхідно визначити, в чому полягає її відмінність від діяльності з обслуговування населення приватним сектором. В. В. Коваленко зазначає, що *публічні послуги* – це публічно-владна діяльність (або її результат), спрямована на реалізацію прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, здійснювана публічною адміністрацією, а також альтернативними структурами, створеними з ініціативи органів влади у співпраці з громадськими організаціями, та фінансована, в основному, за рахунок коштів державного чи місцевого бюджетів і контрольована органами, які наділені державно-владними повноваженнями [53]. За визначенням І. В. Дробуш, ці послуги можуть надавати як державні органи, так і органи місцевого самоврядування, а також будь-які інші органи, якщо держава делегує їхнє виконання і забезпечує

відповідні ресурси для їх виконання [40]. В. П. Тимошук публічними послугами вважає всі послуги, що надаються публічним сектором, а також приватним сектором під відповідальність публічної влади та за рахунок публічних коштів [3].

Нормативне визначення публічних послуг надається у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р. Зокрема у Концепції зазначено, що послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг. Ці послуги Концепцією розподіляються на державні та муніципальні. Зокрема визначено, що *державні послуги* надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. А *муніципальні послуги* надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету [184]. Тобто вирішальним критерієм віднесення публічних послуг до державних чи муніципальних у цьому випадку є джерело коштів, за рахунок яких вони надаються.

Хоча Концепцією дається визначення муніципальних послуг, поняття муніципалітетів або якихось муніципальних утворень Українським законодавством не закріплено. У Політологічному словнику термін *муніципалітет* (від лат. municipium — самоврядна одиниця) означає одиницю соціально-територіальної структури суспільства, зазвичай місто та його околиці, що має єдину систему управління. Муніципалітет опікується справами місцевого значення, управління здійснюється виборними органами, які уповноважені представляти населення певної адміністративно-

територіальної одиниці. Також зазначається, що цей термін вживається у двох значеннях: як принцип самоврядування, що сформувався в період Римської республіки та імперії в провінціях міст, жителі яких отримали римське громадянство і право здійснювати місцеві ініціативи в сфері управління та господарювання, а також для позначення установи, що управляє муніципальною одиницею [106]. М. О. Баймуратов для використання поняття муніципалітету зазначає, що це – виборний орган у системі самоврядування, формований самим населенням, який вирішує певні питання місцевого значення, приймає в цих цілях певні нормативні акти, встановлює місцеві податки і має відповідну власність [204]. В Енциклопедії державного управління Ю. П. Шаров дає визначення поняття муніципального утворення, і на його думку – це населена територія (міське чи сільське поселення), у межах якої безпосередньо або через виборні органи територіальною громадою здійснюється місцеве самоврядування з метою розв'язання питань місцевого значення на основі використання муніципальної власності, формування місцевого бюджету [45, с.220].

Щодо розкриття змісту поняття муніципальної послуги Д. В. Сухінін зазначає, що це – публічна послуга, зокрема адміністративного, управлінського, соціального, житлово-комунального характеру, що надається під відповідальність і в межах компетенції органу місцевого самоврядування як власне ним, його організаціями, так і з залученням бізнесових та некомерційних структур, діяльність яких з надання послуг зазначеного характеру перебуває у сфері координації та контролю органу місцевого самоврядування [199]. За визначенням І. В. Дробуш муніципальні послуги є різновидом публічних послуг, які надаються місцевим самоврядуванням з метою реалізації соціальних прав відповідних територіальних громад [40]. В Енциклопедії державного управління муніципальні послуги визначаються як послуги, що надаються в місці проживання людини або поблизу від неї і забезпечення яких покладається на органи місцевого самоврядування [45, с.226]. Але з цим визначенням (зокрема, стосовно місця проживання) можна

не погодитися, оскільки існують послуги, які громадяни можуть отримувати незалежно від місця проживання або перебування. Крім того забезпечення надання певних послуг органів місцевого самоврядування може покладатись не лише на ці органи, але й, наприклад, на деякі місцеві державні адміністрації. В. П. Тимощук у своїх працях муніципальними визначає послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями. Разом з цим дослідник зазначає, що термін “муніципальні” критикується, як такий, що не відповідає Конституції України, яка для характеристики місцевого самоврядування користується прикметником “комунальні” (комунальні заклади охорони здоров'я, комунальні навчальні заклади, комунальна власність, комунальні підприємства) [3]. Проте використання прикметнику “комунальні” до усіх послуг, що надаються у сфері місцевого самоврядування, вважаємо, буде недоцільним, оскільки за стереотипами, що склались у громадян, комунальними вважаються лише послуги з вивозу сміття, прибирання територій, електро- та теплопостачання, водопостачання та водовідведення тощо, що значно звужує загальний спектр діяльності у сфері обслуговування мешканців громад. Крім того, у Рекомендації щодо вироблення політики стосовно перегляду Конституції України в частині територіального устрою держави та місцевого самоврядування, яка підготовлена Центром експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи, зазначено, що деякі з конституційних положень створюють перешкоди реформі децентралізації та зміцненню системи місцевого самоврядування в Україні. Більш того, вони не відповідають положенням ратифікованої Україною Європейської хартії місцевого самоврядування. Зокрема: у Рекомендації критикуються положення ст.140 Конституції України, згідно якої базовий рівень місцевого самоврядування зводиться до населеного пункту (села, селища та міста). Разом з тим в усіх країнах Європи використовується принцип, при якому базовим рівнем місцевого самоврядування повинен бути муніципалітет і його територія не повинна

обмежуватись населеним пунктом. Кордони муніципалітетів повинні бути визначені у такий спосіб, щоби не було територій, які б не входили до складу жодного муніципалітету. Тобто громада має співпадати з муніципалітетом. Серед переваг такої концепції наводяться:

- розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо планування та покращення стратегій розвитку та використання земельних ресурсів з тим, щоб органи місцевого самоврядування були незалежним від державних адміністрацій;
- збільшення податкової бази місцевого самоврядування, як власного ресурсу муніципалітету [191].

Що стосується районних та обласних рад, то вони, згідно вищенаведеної концепції, хоча і є органами місцевого самоврядування, проте не відносяться до муніципалітетів. Муніципалітетами можна вважати сільські, селищні та міські ради, а муніципальним рівнем – територія юрисдикція

Наведені вище висновки дослідників щодо сутності муніципальних послуг показали, що при визначенні цього поняття відповідні фахівці спирались не на суть поняття “послуга”, а на те, ким ці послуги надаються та на яких умовах. Узагальнюючи вищевикладені визначення муніципалітетів та послуг можна уточнити поняття муніципальних послуг, виклавши його у такій редакції: це послуги, що надаються безпосередньо сільськими, селищними та міськими радами (або їх виконавчими органами) під їх повну відповідальність, або надаються державними, комунальними, приватними організаціями, установами, підприємствами та підприємцями за умови повного або часткового фінансування, правового регулювання та контролю такими органами місцевого самоврядування [23].

В залежності від сфери обслуговування населення муніципальні послуги можуть бути: житлово-комунальними, побутовими, транспортними, торгівельними, соціальними, видовищно-розважальними, послугами у сфері освіти, охорони здоров’я, культури, фізичної культури та спорту тощо. Крім того дуже важливим різновидом муніципальних та державних послуг є

адміністративні послуги. Від того, яким чином налагоджено надання цих послуг, громадяни формують своє уявлення про роботу органів місцевого самоврядування та державної влади взагалі та своє ставлення до окремих посадових осіб цих органів та їх професіоналізму [23].

Законом України “Про адміністративні послуги” (далі – Закон) визначено, що *адміністративна послуга* це результат здійснення владних повноважень суб’єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов’язків такої особи відповідно до закону [109]. Але, незважаючи на наявність такого унормованого визначення, органи публічної влади не завжди можуть чітко проаналізувати власну діяльність і виділили групу функцій, що за своєю суттю відносяться до АП, і забезпечити їх належне надання. Проаналізувавши переліки адмінпослуг, що надаються органами місцевого самоврядування, ми з’ясували, що в однаковому правовому полі однакові за правовим статусом ОМС декларують надання різних за кількістю та за суттю АП. Часто до таких переліків не включаються види діяльності, що за своїми властивостями мають нормативно визначені ознаки таких послуг [23]. При цьому суб’єктами надання адмінпослуг порушуються вимоги Закону щодо забезпечення належних умов їх надання, а саме: необхідність облаштування зручних умов для обслуговування громадян, у тому числі – з обмеженими фізичними можливостями; створення та забезпечення функціонування веб-сайтів, для розміщення повної інформації про порядок надання відповідних адміністративних послуг; здійснення прийому суб’єктів звернень не менше 40 годин на тиждень, у зручний для споживачів графік; надання всебічної інформації громадянам про такі послуги; забезпечення збору документів або інформації, що знаходиться у володінні інших державних органів та органів місцевого самоврядування, необхідної для надання адмінпослуг; забезпечення безоплатного одержання суб'єктами звернення у достатній кількості бланків заяв; надання

адмінпослуги у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктом звернення тощо [109].

На нашу думку законодавче визначення адміністративної послуги, що базується на *результаті* владної діяльності, потребує удосконалення. Існує багато випадків, коли органи публічної влади з якихось причин змушені відмовляти у задоволенні відповідних заяв осіб. При цьому результаті бажаних змін прав та обов'язків у таких осіб не відбувається. Але усі задіяні в цьому процесі органи влади все ж таки здійснюють необхідну діяльність, передбачену законодавством про надання відповідних адмінпослуг, розглядаючи отримані заяви. Крім цього навіть одного й того ж самого результату можна досягнути різними шляхами. Наприклад: якийсь конкретний дозвіл, в одному ОМС може бути наданий заявнику у стислі терміни, у зручний спосіб, у прозорих та зрозумілих умовах, з повним та вичерпним інформуванням та допомогою в оформленні необхідних документів, а в іншому ОМС – після чисельного відвідування різних кабінетів, відстоювання черг, у максимально можливі терміни, за складними та непрозорими процедурами та з можливим вимаганням якоїсь "винагороди" недоброчесними виконавцями тощо. І це при тому, що однакові за статусом ОМС діють в загальному правовому полі. Зрозуміло, що отримавши бажані однакові документи (результати послуг) громадяни в обох цих випадках будуть мати зовсім різний рівень задоволення від дій працівників ОМС. А суть послуги, як вже зазначалось вище, розкривається саме у задоволенні інтересів споживачів. Тому на нашу думку при формуванні поняття адміністративних послуг його зміст слід розкривати саме через *діяльність* з реалізації владних повноважень щодо задоволення певних потреб та інтересів фізичної або юридичної особи за її заявою [23].

Багато науковців заперечують про наявність характеру "послуги" у діяльності органів влади з оформлення та видачі певних адміністративних актів за заявою відповідних осіб, адже тут немає доброї волі особи, а є примус держави [72, с. 7]. Дійсно, є випадки, коли держава примушує, тобто

створює різні умови для того, щоби кожен мешканець країни вимушений був отримати той або інший документ. Наприклад, якщо громадянин не отримає у відповідний період паспорт, він не лише буде позбавлений багатьох прав, а й буде підданий відповідним стягненням (наприклад, адміністративним). У більшості інших випадків примус держави застосовується не до всіх суб'єктів, а лише до тих, хто внаслідок якихось життєвих обставин або господарської діяльності бажає отримати, змінити або припинити певні свої юридичні права та/або обов'язки. Наприклад, замовляти закордонний паспорт повинен лише той громадянин, який бажає виїхати за кордон; отримувати дозвіл виконкому міської ради на розміщення зовнішньої реклами повинен лише той суб'єкт господарювання, який бажає розмістити свою рекламу на території цього міста; оформити офіційний статус багатодітної родини та відповідні посвідчення повинна лише та родина, яка бажає скористатись пільгами, передбаченими законодавством для таких родин тощо. Так чи інакше, з необхідністю отримувати АП у своєму житті неодноразово стикаються усі громадяни. І коли вже держава у тих чи інших випадках примушує оформляти чи отримувати певні документи, постають питання: як саме, у який спосіб, у який термін вона забезпечить реалізацію таких потреб, оскільки органи публічної влади утримуються за рахунок податків, що сплачуються громадянами та суб'єктами господарювання. У способах реалізації такої діяльності органів влади, на нашу думку, й проявляється характер "послуги" [23].

Як вже зазначалось вище, адміністративні послуги є важливою складовою та різновидом як муніципальних, так і державних послуг. При чому основним критерієм віднесення послуг до муніципальних або до державних деякими дослідниками та Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади вважається джерело їх фінансування (державний або місцевий бюджет). На нашу думку це некоректно, оскільки у процесі надання однієї такої послуги можуть бути задіяні ресурси (фінансові, матеріальні, кадрові, інформаційні) як органів

місцевого самоврядування, так і органів державної влади. Наприклад: дозвіл на розміщення зовнішньої реклами у місті районного значення видається виконавчим органом міської ради. Оскільки ця послуга є документом дозвільного характеру, то документи для його отримання, а також результат послуги повинні надаватись через ЦНАП, який у цьому випадку створений та фінансується, як правило, РДА за підтримки районної ради. Інформація про видачу такого дозволу буде вноситись до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, який є об'єктом права державної власності та держателем якого є Міністерство юстиції України. Крім того, якщо розташування рекламного засобу передбачається, наприклад, у межах смуги відведення автомобільних доріг, у процес надання дозволу залучаються Укравтодор або власник автомобільної дороги та Національна поліція, якими здійснюється погодження видачі такого дозволу.

На сьогоднішній день надання більшості видів АП в Україні (89%) покладається на місцеві державні адміністрації та центральні органи виконавчої влади і їх територіальні підрозділи (суб'єкти надання адміністративних послуг) [172]. А надання таких послуг районними та обласними радами майже не передбачено законодавством. Разом з тим реформа з децентралізації передбачає передачу певної частини повноважень органам місцевого самоврядування, тобто – сільським, селищним та міським радам (муніципалітетам), що вже поступово відбувається. Крім того скасування у перспективі місцевих державних адміністрацій у тому вигляді, в якому вони зараз функціонують, призведе до передачі левової частини повноважень (зокрема, у сфері адмінпослуг) створеним ОМС в об'єднаних територіальних громадах [181]. Тому на основі узагальнення теоретичних напрацювань щодо сутності понять "послуга", "публічна послуга", "муніципальна послуга", "адміністративна послуга" вважаємо за доцільне визначити поняття *"адміністративні муніципальні послуги"*. Пропонуємо розглядати його, як діяльність сільських, селищних та міських рад (або їх

виконавчих органів) із реалізації владних повноважень із метою задоволення потреб фізичних та юридичних осіб в отриманні адміністративного акту (документа або дії), спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків таких осіб відповідно до закону за їх заявою. Таким визначенням ми робимо акцент не на результат здійснення відповідних владних повноважень ОМС, а безпосередньо на хід процесів, під час яких реалізуються такі повноваження і від яких залежить рівень задоволеності споживачів послуг [23].

Враховуючи вищевикладене, можна окреслити основні ознаки АМП:

1. Ці послуги надаються лише за безпосередньою *ініціативою* (заявою) фізичних та юридичних осіб (наприклад: не можна відносити до таких послуг підготовку цільових програм; загальну діяльність з оздоровлення дітей; затвердження схем санітарного очищення населених пунктів; надання якихось даних за рішенням суду тощо). Деякі ОМС відносять до власних адмінпослуг розгляд звернень громадян, або встановлюють терміни надання окремих послуг такі, як для розгляду звернень. Та незважаючи на те, що звернення громадян відбуваються безумовно за їх ініціативою, їх розгляд не можна вважати адміністративними послугами. В цих випадках усі процедури взаємодії громадян з органами публічної влади регулюються окремим законом, сфера дії якого спрямована на практичну реалізацію громадянами України наданого їм конституційного права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів [162].

2. Надання АМП передбачено *виключно законами.* Не можна вимагати отримання особою певного адміністративного документу або дозволу, якщо це передбачено лише рішенням якоїсь місцевої ради, і тим більше – вимагати оплату за надання такого документу (наприклад: деякі міськради використовують своє монопольне становище, впроваджуючи платні послуги

з присвоєння поштової адреси об’єктам нерухомого майна [141]. При цьому така процедура на сьогоднішній день не визначена жодним законом).

3. Ці послуги обов’язково надаються при здійснення *владних повноважень* ОМС та інших публічних органів влади. Тобто не може бути адміністративною послуга господарського характеру, наприклад: з копіювання, ламінування якогось документу тощо. Крім того, Законом України “Про адміністративні послуги” була виключена норма щодо можливості надання адмінпослуг підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в управлінні органів публічної влади. Але слід зауважити, що існують і певні виключення у цій нормі. Так, у процесах децентралізації наприкінці 2015 року повноваження з надання послуг з реєстрації бізнесу та нерухомості було передано від територіальних підрозділів Міністерства юстиції України не тільки ОМС та місцевим державним адміністраціям, але й нотаріусам і акредитованим суб’єктам (відповідним юридичним особам, що створені розпорядчим актом якогось органу публічної влади) [23].

4. Результатом АМП є якийсь адміністративний акт (відповідне рішення, документ або дія органу публічної влади), спрямований на набуття, зміну чи припинення відповідно до закону прав або обов’язків особи, що звернулась за послугою. Тобто не обов’язково за результатом послуги видається якийсь документ (наприклад: дозвіл, паспорт, посвідчення, висновок відповідного органу влади, погодження, свідоцтво, сертифікат, рішення тощо). Результатом може бути внесення необхідних даних до відповідних реєстрів, що дає право на здійснення певної діяльності (наприклад: Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань; Єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів тощо) [23].

5. Така послуга є не лише результат, як кінцева мета звернення якоїсь особи, але й уся діяльність посадових осіб ОМС та, можливо, й інших органів публічної влади, які задіяні в процесі надання АМП. Тобто послуга починається з моменту надання консультацій (інформування) клієнта про умови її отримання, проходить процес приймання та перевірки необхідного пакету документів, опрацювання безпосередніми виконавцями та завершується видачею результату або інформуванням про здійснені реєстраційні дії.

При визначенні переліку власних адмінпослуг ОМС слід також враховувати те, що згідно Закону не можна вважати такими послугами діяльність органів місцевого самоврядування у сферах нотаріальних дій, доступу до публічної інформації, набуття прав на конкурсних засадах тощо.

Класифікацію адміністративних послуг, їх розподіл за видами у своїх працях здійснювало багато дослідників [3, 16,20, 28, 59, 64, 65, 204, 205, 196, 206, 213, 214]. Не з усіма їх висновками ми можемо погодитись, оскільки не завжди якусь конкретну послугу можна віднести за запропонованою ними класифікацією до якогось конкретного виду. Наприклад, не можна класифікувати адмінпослуги в залежності від суб'єктів їх надання, як це запропоновано у роботах [16, 214], оскільки одна й та сама послуга може надаватись різними за рівнем та статусом суб'єктами. Наприклад, державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців можуть здійснювати сільські, селищні, міські ради, райдержадміністрації, нотаріуси та відповідні акредитовані суб'єкти, які є юридичними особами публічного права; реєстрацію документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт можуть здійснювати відповідні сільські, селищні, міські ради або обласні департаменти Державної архітектурно-будівельної інспекції України та інше. Також неможливо використовувати критерій доступності адмінпослуг для їх класифікації, оскільки він характеризує, на наш погляд не послуги, а готовність різних суб'єктів їх надання створювати умови для

якісного обслуговування громадян [23]. Серед запропонованих дослідниками критеріїв не розглядався ще один, на нашу думку важливий критерій, зокрема, для класифікації саме адмінпослуг муніципальних. Він витікає з видів повноважень ОМС. Так, згідно Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” повноваження сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів поділяються на власні (здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення) та делеговані (здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях). Відповідно до цього й адміністративні муніципальні послуги можна поділити на такі види:

- власні (наприклад: надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення; постановка на облік громадян, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов; надання дозволу на розміщення зовнішньої реклами; видача дозволу на порушення об’єктів благоустрою та інші);

- делеговані (наприклад: надання, отримання, реєстрація документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт; надання відомостей з Державного земельного кадастру; державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців; державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень та інші).

Крім того, розглядаючи АМП саме як діяльність, у якій можуть бути залучені й інші органи публічної влади, варто розрізняти такі послуги за суб’єктом, який оформляє кінцевий результат послуги. Наприклад, якщо особа звертається по послугу в сільську раду та в результаті отримує рішення цієї ради, то таку послугу можна вважати внутрішньою. А якщо звернення відбувається через ЦНАП сільської ради, а результат оформляє, наприклад районний відділ Державної міграційної служби України, то таку послугу можна віднести до зовнішніх.

Враховуючи вищенаведене, окреслимо такі види адміністративних муніципальних послуг:

- за критерієм платності для споживачів: платні та безоплатні;

- за сферою застосування: послуги у сферах будівництва, землекористування, містобудування, оформлення актів громадського стану, оформлення прав на нерухоме майно, громадянства та міграції, благоустрою, реклами, екології, транспорту, торгівлі, оформлення підприємницької діяльності, освіти, охорони здоров'я, культури, безпеки та захисту, у житлово-комунальній та соціальній сферах тощо.
- за видом адміністративного акту, який є кінцевим результатом послуги: оформлення дозвільних документів та ліцензій, реєстраційні дії, встановлення статусу з видачею відповідних посвідчень, оформлення паспортних документів, приватизація житла, отримання соціального житла та земельних ділянок, оформлення різних видів соціальної допомоги, видача відповідних довідок, витягів з реєстрів, дублікатів та копій документів тощо;
- за видом повноважень: власні та делеговані;
- за суб'єктом надання послуги, який оформляє її результат: внутрішні та зовнішні.

1.2. Організаційно-правові аспекти надання адміністративних муніципальних послуг в Україні.

В сучасних демократичних країнах держава, виконуючи свої основні функції, перетворює політику управління суспільством в діяльність з надання послуг населенню органами публічної влади, вивчаючи потреби громадян та намагаючись задовольняти їх законні інтереси. Обираючи демократичний шлях розвитку Україна також прагне змінити адміністративно-командні методи управлінської діяльності, які сформувались протягом багаторічного існування радянської системи, орієнтуючись на потреби громадян. Для цього вживаються певні заходи, проте діяльність органів публічної влади в цьому напрямку викликає у громадян недовіру, оскільки залишається непрозорою, складною та подекуди корумпованою. Питання організаційно-правового забезпечення надання послуг населенню органами виконавчої влади та

місцевого самоврядування останнім часом розглядались у різних дослідженнях [1-3, 14, 15, 20, 27, 28, 59, 66, 195, 203, 206, 207, 209]. Разом з цим, постає необхідність проаналізувати правові аспекти формування системи надання адміністративних послуг з метою виявлення слабких місць у запровадженні цього виду діяльності та розробки подальших заходів, спрямованих на реалізацію прав та законних інтересів громадян.

Статтею 3 Конституції України визначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Реалізувати цей обов'язок держава може певною мірою шляхом надання послуг населенню органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Згідно статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Також статтею 92 зазначено серед іншого, що виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; організація і діяльність органів виконавчої влади, засади місцевого самоврядування тощо [61]. Тому питання надання адміністративних послуг має регулюватися на законодавчому рівні із застосуванням єдиного підходу**.**

Уперше про основні засади та необхідність надання послуг органами влади було зазначено у Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22.07.1998 № 810/98, та якою ці послуги визначені як державні (у тому числі управлінські). До 2006 року у нормативних документах, що регулювали діяльність різних органів влади, не було чіткого визначення поняття послуг, які ними надавались, та вони зазначались у різних джерелах, як "управлінські", "публічні", "державні", "адміністративні" тощо.

Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р було визначено, що послуги, які надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні (уповноважені суб'єкти), становлять сферу публічних послуг, які поділяються на державні та муніципальні. Також визначено, що адміністративні послуги є важливою складовою державних та муніципальних послуг і є результатом здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою [184]. Серед наявних у цій сфері проблем Концепцією було виділено неналежне законодавче регулювання процедурних питань надання послуг та визначено основні напрямки та принципи розвитку системи надання адмінпослуг, до яких віднесено необхідність врегулювання питань плати за такі послуги, підвищення якості їх надання, а також прийняття основоположних законів, які повинні визначити основні засади функціонування системи надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам.

Владні повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування закріплено у законах України "Про місцеві державні адміністрації" [166], "Про місцеве самоврядування" [165], "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності", "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" тощо, а також у спеціальних законах, що регулюють безпосередньо умови надання конкретних адмінпослуг, наприклад "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань", "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень", "Про громадянство України", "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні", "Про землеустрій", "Про регулювання містобудівної діяльності", "Про благоустрій

населених пунктів", "Про рекламу", "Про охорону культурної спадщини", "Про захист рослин", Земельний, Водний, Лісовий кодекси України, та багато інших. Основні положення, визначені у наведених законах, деталізуються багатьма підзаконними нормативно-правовими актами, до яких відносяться акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Перелічені документи є основою для прийняття місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування власних актів у цій сфері (наказів, розпоряджень, рішень тощо).

Разом з цим, не дивлячись на існування такої кількості нормативних документів, регулюючих функції надання адмінпослуг, фахівці наполягали на невідкладній необхідності розробки та прийняття законодавчих актів, якими слід визначити основні засади, принципи, особливості процедур та вимоги до якості діяльності публічних органів влади у цій сфері. Пріоритети надавались прийняттю Адміністративно-процедурного кодексу та закону "Про адміністративні послуги", щодо розробки яких неодноразово надавались завдання Президентом України та урядом, зокрема згідно розпорядження КМУ від 27.06.2007 № 494-р "Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади" [138], розпорядження КМУ від 17.06.2009 №682-р "Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про адміністративні послуги" [180], Програми економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада" [49], постанови КМУ від 28.11.2011 №1240 "Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки" [127] та інших документів. Недосконаліть адміністративних процедур (їх відсутність або нечіткість) наводиться як одна з основних причин виникнення і поширення корупції в Україні, про що було наголошено у Національній антикорупційній стратегії на 2011-2015 роки, схваленої Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011

[170]. Проте до теперішнього часу Адміністративно-процедурний кодекс не прийнято, хоча перші проекти його було розроблено вже декілька років тому.

До основних недоліків системи надання адміністративних послуг, спричинених правовою невизначеністю у цій сфері, Концепцією проекту Закону України "Про адміністративні послуги", схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 682-р, було віднесено такі: невизначеність критеріїв, за якими відповідна діяльність може бути віднесена до адміністративних послуг; відсутність критеріїв, за якими послуги поділяються на платні та безоплатні, а також встановлюється вартість послуг; перекладення обов'язків із збирання довідок та інших документів або з їх погодження на фізичних та юридичних осіб та вимагання від них довідок та інших документів, подання яких не передбачено нормативно-правовими актами; незручний графік прийому громадян, які звертаються за послугами, занадто тривалі терміни їх надання та обмеженість доступу до необхідної інформації; відсутність стандартів і регламентів надання послуг тощо [180].

Національною антикорупційною стратегією на 2011-2015 роки, схваленою Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011, визначено, що в умовах соціально-економічних реформ, які здійснюються в державі, пріоритетними напрямами антикорупційної політики мають стати виявлення та усунення умов, що сприяють або можуть сприяти виникненню корупції, а також запобігання спробам їх створити [170]. Зазначено також, що за результатами проведених досліджень, у тому числі соціологічних, виявлено, що недосконаліть адміністративних процедур (їх відсутність або нечіткість) є однією з основних причин виникнення і поширення корупції в Україні. Це також підтвердилось у Аналітичному звіті щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні, підготовленому Центром політико-правових реформ [4], та в інших дослідженнях [60]. Тому серед основних напрямів реалізації

Національної антикорупційної стратегії визначено такі заходи з реформування системи державного управління та адміністративних процедур:

а) завершення процесу розмежування функцій органів державної влади з надання адміністративних послуг та контрольно-наглядових (інспекційних) функцій;

б) застосування інноваційних технологій, що підвищують об'єктивність та забезпечують прозорість прийняття органами державної влади рішень, у тому числі прискорення впровадження системи електронного документообігу та електронного цифрового підпису на загальнодержавному і місцевому рівнях;

в) розширення сфер застосування принципу "мовчазної згоди" при наданні погоджень, висновків, дозвільних документів тощо;

г) надання адміністративних послуг виключно органами державної влади та бюджетними установами;

д) визначення на законодавчому рівні вичерпного переліку адміністративних послуг, платності чи безоплатності їх надання, а також обґрунтованих (адекватних) строків надання таких послуг;

е) припинення практики дроблення адміністративних послуг на окремі платні послуги, забезпечивши орієнтацію на результат;

є) встановлення заборони органам державної влади та органам місцевого самоврядування надавати платні послуги господарського характеру;

ж) відмова від територіального монополізму при наданні адміністративних послуг та створення альтернативних можливостей щодо вибору органу для отримання адміністративної послуги [170].

Для зменшення адміністративного тиску на підприємців, запобігання тінізації економіки антикорупційною стратегією вказано за необхідне суттєве зменшення кількості ліцензій і дозволів у сфері підприємницької діяльності, максимальне спрощення та скорочення тривалості дозвільних процедур а

також усунення технічних бар'єрів, запровадження “єдиного вікна” та максимальна комп'ютеризація документообігу [170].

У період до законодавчого врегулювання питань надання адміністративних послуг Постановою КМУ від 17.07.2009 р. №737 було затверджено Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг та надано завдання Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям – затвердити у місячний строк стандарти адміністративних послуг та вжити заходів до припинення з 1 січня 2010 року надання адміністративних послуг підприємствами, установами та організаціями, що не мають статусу бюджетних установ, якщо інше не передбачено законодавчими актами або міжнародними договорами. Також центральні органи виконавчої влади зобов’язано вжити заходів до відмови від надання органами виконавчої влади господарських послуг, які можуть бути надані суб'єктами господарювання приватної форми власності. Під поняттям “стандарт адміністративної послуги” визначено вважати акт, який видається суб'єктом відповідно до нормативно-правових актів, що визначають порядок надання адміністративної послуги, та містить інформацію про адміністративну послугу і процедуру її надання, зокрема умови та відповідальних осіб. Також Тимчасовим порядком зазначено, що суб'єкти, які надають адміністративні послуги на постійній основі, забезпечують вжиття заходів до функціонування “єдиного вікна” - організаційної форми надання адміністративних послуг, яка передбачає проведення усіх процедур, необхідних для надання адміністративної послуги посадовими особами суб'єкта, а також недопущення утворення черг, зокрема шляхом використання механізму попереднього запису, прозорої (нумерованої) черги [160].

Забезпечити реалізацію завдань із запровадження демократичних принципів урядування та усунення наявних у відповідній сфері недоліків й був покликаний довгоочікуваний Закон України “Про адміністративні

послуги” (далі – Закон), прийняття якого нарешті відбулось шостого вересня 2012 року, після чого система надання адміністративних послуг набула сучасного стану. Закон набрав чинності з 07.10.2012 р., крім окремих положень, які набрали чинності з 01.01.2013р. та 01.01.2014р. Законом було визначено, що *адміністративна послуга* — це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Також Законом визначено такі поняття як “суб’єкт звернення” – це фізична або юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг; “суб’єкт надання адміністративної послуги” – це орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [109]. Тобто, з системи надання адмінпослуг виключено державні підприємства, установи та організації, яким раніше такі повноваження надавались. Крім цього Законом визначено поняття та форми використання “інформаційних і технологічних карток адміністративних послуг”, “центру надання адміністративних послуг”, “Єдиного державного порталу адміністративних послуг”, “Реєстру адміністративних послуг”.

Закон спрощує взаємодію між фізичною або юридичною особою, які потребують надання відповідних послуг з органами публічної влади, які ці послуги надають. Зокрема спрощено процедури звернення за послугою. Так, наприклад: фізичним особам (у тому числі підприємцям) надано можливість звертатись за послугою незалежно від реєстрації місця проживання чи місця перебування, крім окремих випадків, установлених законом. Також передбачена можливість звертатись за послугою безпосередньо до суб’єктів їх надання, або через центри надання адміністративних послуг чи через Єдиний державний портал адміністративних послуг. При цьому заборонено вимагати від суб’єкта звернення документи або інформацію для надання

адміністративної послуги, не передбачені законом, а обов'язки щодо збору відповідної інформації, що належить органам влади та підпорядкованим їм організаціям, покладаються на суб'єктів надання адміністративних послуг, тим самим посилюючи взаємодію між різними органами влади. Крім цього визначено, що строк надання послуги не може перевищувати 30 календарних днів з дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги, крім окремих випадків, установлених законом, та зобов'язано суб'єктів надання адмінпослуг забезпечити організацію надання таких послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернення [109].

Щодо якості адмінпослуг Законом визначено важливі вимоги та умови їх надання. Поняття "стандарт адміністративної послуги", як у попередніх нормативних документах, в Законі не використовується. Разом з тим зазначено, що суб'єктом надання адміністративних послуг на кожну адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, затверджуються інформаційна і технологічна картки, зміст яких детально визначається у самому Законі і крім цього вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги були затверджені постановою КМУ від 30.01.2013 № 44. Призначення цих карток полягає в тому, щоб впорядкувати процедури надання кожної конкретної адмінпослуги та у зручній формі донести детальну інформацію про них до споживачів [24].

Важливим кроком до покращення якості надання послуг стало затвердження Законом вимоги щодо створення центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), метою яких є створення зручних та доступних умов обслуговування громадян при їх зверненні за послугами. Зокрема Законом визначено, що прийом усіх суб'єктів звернень у таких центрах повинен здійснюватись не менше шести днів на тиждень та семи годин на день без перерви на обід, та не менше двох днів на тиждень прийом повинен здійснюватись до двадцятої години [109]. Постановою КМУ від 20.02.2013 № 118 було затверджено Примірне положення про центр надання

адміністративних послуг [150], а Постановою КМУ від 01.08.2013 № 588 – його Примірний регламент, який визначає вимоги до приміщення, в якому розміщується центр, можливості утворення інформаційного підрозділу центру та його завдання, а також безпосередньо процедури прийому та опрацювання документів звернення за послугами [151]. До прийняття Закону завдання центральним та місцевим органам виконавчої влади щодо створення належних умов у приміщеннях, призначених для прийому громадян, які звертаються за отриманням послуг, надавались згідно Указу Президента України від 03.07.2009 № 508/2009 "Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг" [158].

До 2012 року окреме нормативне врегулювання відбувалось у сфері надання документів дозвільного характеру, хоча за своїм змістом вони також є адміністративними послугами. Дозвільні центри, де запроваджувалось обслуговування громадян через державних адміністраторів, які взаємодіяли з представниками місцевих дозвільних органів за принципом організаційної єдності, стали прототипами ЦНАП, та з моменту утворення останніх та внесення відповідних змін до нормативних актів стали їх складовою частиною.

В Законі також зазначено, що тільки законом визначається Перелік адміністративних послуг та надано завдання Кабінету Міністрів України у шестимісячний строк підготувати та подати до Верховної Ради України проекти законів про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання. Разом з цим такий Перелік до теперішнього часу на державному рівні не затверджений, хоча такі завдання й до прийняття Закону неодноразово надавались відповідним органам державної влади Кабінетом Міністрів України у постановах від 11.05.2006 № 614, від 27.05.2009 № 532 та від 05.12.2011 № 1274 [144, 155, 176]; Президентом України в указах від 27.04.2011 та від 12.03.2012 про Національний план дій на 2011 та 2012 роки щодо впровадження Програми

економічних реформ на 2010-2014 роки [168, 169] та указом від 21.10.2011, яким було схвалено Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки [170]. Відсутність затвердженого Переліку впливає й на якість нормативно-розпорядчих документів, що приймаються на місцевому рівні, оскільки унеможливлює повною мірою виконати завдання, визначені Законом щодо приведення нормативно-правових актів органів виконавчої влади у відповідність із цим Законом. Аналізуючи нормативні документи різних органів влади, якими затверджуються переліки АП, що ними надаються, та інформаційні матеріали, що розміщуються на офіційних веб-сайтах цих установ з означених питань, можна зробити висновок, що чіткого розуміння посадовими особами цих органів про те, які саме послуги слід вважати адміністративними, нема [24]. Через це погіршується також впровадження роботи з надання АП за принципами “єдиного вікна” та “прозорого офісу” шляхом утворення ЦНАП, оскільки ускладнює визначення видів та кількості послуг, які повинні надаватись через такі центри, та призводить до порушення основних принципів їх надання, задекларованих у Законі, зокрема принципів рівності перед законом, відкритості та прозорості, доступності та зручності для суб’єктів звернень тощо. Відсутність зазначеного Переліку унеможливлює виконання й інших положень Закону, зокрема: ведення Реєстру адміністративних послуг; функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг [46], порядки ведення яких затверджені відповідно постановами КМУ № 57 та № 13 у січні 2013 року, якими передбачалась можливість вже з січня 2014 року отримувати різноманітну інформацію про такі послуги, можливість подання суб’єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв’язку заяви та отримання результатів надання адміністративних послуг тощо [145, 146]. У таких умовах дослідниками розробляються окремі рекомендації щодо переліків та назв АП [188-190], але цього недостатньо.

Не виконується також вимога Закону про те, що виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг,

встановлюються платність або безоплатність надання адміністративної послуги, розмір плати (адміністративного збору) і порядок її справляння [24]. Методику визначення собівартості платних адміністративних послуг було затверджено постановою КМУ від 27.01.2010 № 66 [130]. Переліки платних послуг та розміри сплати за них до сьогоднішнього дня визначались та затверджувались головним чином не законами, а постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України. Особливо багато таких документів було прийнято у 2011 році, наприклад: постанова КМУ від 25.05.2011 № 639 "Про затвердження переліків платних адміністративних послуг, які надаються Міністерством юстиції, Державною реєстраційною службою та структурними підрозділами територіальних органів Міністерства юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Державної реєстраційної служби" [132]; постанова КМУ від 04.06.2007 № 795 "Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання" [136]; розпорядження КМУ від 09.06.2011 № 561-р "Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Міністерством охорони здоров'я" [134] ; розпорядження КМУ від 09.06.2011 № 550-р "Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державною службою з надзвичайних ситуацій" [135] та багато інших [35-37].

Законом також визначено, що надання платних супутніх послуг (виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо) суб'єктом надання адміністративних послуг або центром надання адміністративних послуг забороняється. Можливості їх надання передається суб'єктам господарювання, обраних на конкурсній основі за критеріями забезпечення мінімізації матеріальних витрат та витрат часу суб'єкта звернення. Типовий порядок проведення конкурсу для надання супутніх послуг, пов'язаних з

наданням адмінпослуг, був затверджений постановою КМУ від 29.05.2013 № 379 [156].

Слід також зазначити, що Законом було закріплено основні вимоги про інформацію у сфері адмінпослуг, зокрема про обов'язок суб'єктів надання адміністративних послуг забезпечити створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування; облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги; надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адмінпослуг тощо. Безоплатне інформування про такі послуги повинно також забезпечуватись шляхом доступу до Реєстру адміністративних послуг та функціонування цілодобової Урядової телефонної довідки [24].

На сьогоднішній день велика частина адмінпослуг в Україні надаються центральними органами виконавчої влади та їх територіальними підрозділами. За отриманням так званих базових адміністративних послуг громадяни змушені декілька разів приїжджати до районних та обласних центрів. Базовими вважаються найбільш затребувані адмінпослуги, з необхідністю отримування яких протягом свого життя стикаються практично усі громадяни [70, с.20]. До таких послуг відносяться: реєстрація народження, шлюбу та інших актів цивільного стану; оформлення та видача паспортів; реєстрація місця проживання; реєстрація прав власності на нерухоме майно (у тому числі на землю); реєстрація та оформлення підприємницької діяльності; призначення різних видів соціальної допомоги та субсидій; реєстрація транспортних засобів та видача посвідчень водія; надання дозволів у сфері будівництва.

Цілком природно було б максимально наблизити такі послуги до їх споживачів, делегувавши їх органам місцевого самоврядування (сільським, селищним та міським радам). Отримуючи більшість необхідних послуг на місцях, мешканці громад мали б можливість більше впливати на якість їх надання, адже посадовці органів місцевого самоврядування перебувають на своїх посадах саме завдяки волевиявленню та довіри громадян.

Але замість задекларованих у Концепції адміністративної реформи заходів з децентралізації адміністративних послуг, урядом до 2014 року навпаки створювались умови, щоб відібрати деякі популярні послуги у органів місцевого самоврядування. Так з 2013 року Міністерство юстиції України перебрало на себе послуги з реєстрації прав на нерухомість, а з літку цього ж року – й повноваження з оформлення підприємницької діяльності, які доволі успішно надавали посадові особи, наприклад, виконкомів міських рад міст обласного значення, в яких проживає левова частина населення в Україні. Крім того, наприкінці 2012 року був прийнятий Закон України “Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус”, завдяки якому функції з надання паспортних послуг і реєстрації місця проживання повністю перебрав на себе ще один створений у 2011 році Центральний орган виконавчої влади – Державна міграційна служба [125]. Також неоднозначна ситуація склалась у сфері реєстрації актів цивільного стану. Незважаючи на те, що Законом України “Про державну реєстрацію актів цивільного стану” визначено, що виконавчим органам сільських, селищних і міських (крім міст обласного значення) рад надано повноваження з державної реєстрації народження фізичної особи та її походження, шлюбу, смерті [122], фактично у більшості випадків відділи РАГС створюють умови, щоб самим надавати ці послуги, минаючи зазначені органи місцевого самоврядування.

Слід також зазначити, що Законом України “Про адміністративні послуги” з 2012 року було визначено, що в обов’язковому порядку виключно через ЦНАП повинні надаватись послуги органів виконавчої влади, перелік

яких затверджується Кабінетом Міністрів України. Але прийняття кабміном відповідного розпорядження (“Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг”) відбулось лише у травні 2014 року. Згідно цьому розпорядженню необхідно було забезпечити надання через ЦНАП усіх документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, 21 послугу з реєстрації нерухомості, бізнесу, громадських об’єднань та друкованих засобів масової інформації, що надавались територіальними підрозділами Мінюсту, 14 послуг Держгеокадастру, 9 послуг Державної міграційної служби України, 3 послуги Державної архітектурно-будівельної інспекції України та інші [32]. Разом з цим не було внесено відповідні зміни до інших нормативних актів, якими регулюється діяльність територіальних підрозділів Центральних органів виконавчої влади, які безпосередньо здійснюють надання зазначених у розпорядженні КМУ послуг. Як наслідок – 21 із 51 затверджених кабміном послуг до кінця 2015 року у більшості випадків продовжували надаватись не через ЦНАП, а безпосередньо в територіальних підрозділах, зокрема, Міністерства юстиції України [24]..

2015 рік став переломним у процесах децентралізації. В цей період було прийнято важливі закони, спрямовані на передачу великого пакету повноважень органам місцевого самоврядування, у тому числі з надання адміністративних послуг.

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р, зазначено, що доступність та належна якість публічних послуг повинна забезпечуватись шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації. Для цього передбачається сформувати органи місцевого самоврядування базового та районного рівнів на новій територіальній основі

та делегувати органам місцевого самоврядування базового рівня, між іншим, повноваження з надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг [181].

Законом України від 9 квітня 2015 року № 320-VIII "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства" (набрав чинності з 01.09.2015) виконавчим органам сільських, селищних, міських рад було надано можливість виконувати повноваження з питань державного архітектурно-будівельного контролю [116]. Відповідно було внесено зміни до ст.31 Закону України "Про місцеве самоврядування", де було визначено, що до делегованих повноважень у галузі будівництва виконавчих органів сільських, селищних, міських рад додаються повноваження з надання (отримання, реєстрація) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у випадках та відповідно до вимог, встановлених законодавством. А також виконкоми цих рад отримали, нарешті, можливість здійснення державного контролю за дотриманням договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків. Таким чином органи місцевого самоврядування отримали можливість здійснювати контроль у сфері будівництва, а громадяни – можливість отримання швидких та якісних послуг з реєстрації відповідних документів на місцях, а не через обласні підрозділи Державної архітектурно-будівельної інспекції України, робота якої за відкликами співробітників ЦНАП є дуже забюрократизованою [70, с. 21].

У кінці листопада 2015 року був прийнятий Закон України № 834-VIII від 26.11.2015, "Про внесення змін до Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної

реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень", згідно якому виконавчим органам сільських, селищних та міських рад, Київській, Севастопольській міській, районним, районним у містах Києві та Севастополі державним адміністраціям з першого січня 2016 року надається статус суб'єктів державної реєстрації прав та відповідні повноваження із забезпечення проведення державної реєстрації правна нерухоме майно та їх обтяжень; ведення Державного реєстру прав; взяття на облік безхазяйного нерухомого майна; формування та ведення реєстраційних справ, а також інших передбачених законодавством у цій сфері повноважень [119].

Також у кінці листопада 2015 року був прийнятий Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців" та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань" № 835-VIII від 26.11.2015. Згідно цьому закону з виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації набувають повноваження суб'єкта державної реєстрації у разі державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців (крім політичних партій, професійних спілок, їх об'єднань, об'єднань організацій роботодавців; відокремлених підрозділів іноземних неурядових організацій, представництв, філій іноземних благодійних організацій, постійно діючих третейських судів, творчих спілок та їхньої символіки, повноваження з реєстрації яких залишаються у підрозділів Міністерства юстиції України) з 1 січня 2016 року. Та законом зазначено, що виконавчі органи сільських, селищних та міських рад (крім міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення) набувають повноважень з державної реєстрації інших юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців згідно цьому Закону у разі прийняття відповідною радою такого рішення [120].

У грудні 2015 року було прийнято Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг”. Згідно цьому закону виконавчим органам сільських, селищних, міських рад делегуються повноваження:

- надання відомостей з Державного земельного кадастру відповідно до закону (при чому відповідна рада визначає можливість здійснення ними повноважень з надання відомостей із Державного земельного кадастру з урахуванням можливості організаційного та технічного забезпечення їх реалізації);

- реєстрацію та зняття з реєстрації місця проживання/перебування осіб у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також формування та ведення Реєстру територіальних громад (бази даних, призначеної для зберігання, обробки, використання інформації, що створюється, для обліку осіб, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці) [117].

Прийнятими наприкінці 2015 року вище переліченими законами змінено також підхід до визначення розміру плати за надання вказаних послуг. Визначено, що відтепер розмір адміністративного збору за надані адміністративні послуги буде не у фіксованому розмірі, який поступово втрачає свою актуальність, а буде залежати від мінімальної заробітної плати у місячному розмірі, встановленому законом на 1 січня календарного року, в якому подаються відповідні документи для отримання послуги, помноженому на відповідний для кожного виду конкретної послуги коефіцієнт.

Було також внесено зміни до Закону України “Про адміністративні послуги”, якими уточнено, що Центри надання адміністративних послуг можуть утворюватися при виконавчому органі міської міста районного значення, селищної, сільської ради у разі прийняття відповідною радою такого рішення. Крім цього було позбавлено ще одного Центрального органу

виконавчої влади – Державну регуляторну службу України втручатись у справи органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій у питаннях прийняття рішень про утворення ЦНАП, про затвердження положення про ЦНАП, а також переліку адміністративних послуг, що надаються через ЦНАП, оскільки, як підкреслено у змінах до Закону, ці документи не є регуляторними актами у сфері господарської діяльності та не підлягають державній реєстрації [119]. До моменту внесення зазначених змін втручання Державної регуляторної служби України у діяльність ЦНАП було невиправданим та на тривалий час затягувало процес нормативного врегулювання на місцевому рівні діяльності ЦНАП і його взаємодії з громадянами та суб'єктами надання адміністративних послуг [24].

Слід також зазначити, що разом з позитивними зрушеннями, що стали можливими завдяки прийнятим змінам у законодавстві , останнім часом деякі зміни у нормативно-правових актах призводять до певного організаційно-правового колапсу у сфері надання адмінпослуг. Зокрема, Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців" та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань" від 26.11.2015 № 835-VIII було внесено зміни, у тому числі, до ЗУ "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності", що набрали чинності з 01.01.2017 року. Зазначені зміни передбачали спрощення для суб'єктів господарювання процедур надання дозвільних документів (на сьогоднішній день кількість видів таких послуг, затверджених законом, складає 85 [173]), отримання відповідної інформації у цій сфері та зменшення паперового документообігу шляхом створення порталу електронних сервісів та об'єднання інформації з декількох державних реєстрів (у тому числі Реєстру документів дозвільного характеру) у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань. Разом з цим у передбачені нормативними актами терміни ("не пізніше 01

травня 2016 року") до сьогоднішнього дня відповідна інформація з інших реєстрів до Єдиного державного реєстру не надходить, порядок внесення до Єдиного державного реєстру записів про видачу, переоформлення, анулювання документів дозвільного характеру Кабінетом Міністрів України не визначено. У зв'язку з цим Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності" від 06.10.2016 № 1666-VIII було перенесено термін запровадження внесення відповідної інформації про дозвільні процедури до Єдиного державного реєстру з 1 січня 2017 року до 1 січня 2019 [115].

У зв'язку з цим виникли наступні проблеми:

- Змінами до закону скасовано необхідність у письмовому вигляді повідомляти заявників про відмову у наданні дозвільних документів із розрахунку на те, що відповідна інформація одразу ж повинна розміщатись в Єдиному державному реєстрі у вільному доступі. Але оскільки така можливість відтермінована до початку 2019 року, то на цей період можуть порушуватись права заявників дізнаватись про відмову і оскаржувати такі прийняті рішення.

- Нормами закону, що діяли до зазначених змін, було передбачено принцип "мовчазної згоди", коли заявник отримував право на виконання певних робіт у випадках, якщо у визначений законом термін дозвільний орган не видасть замовлений документ дозвільного характеру або обґрунтовану відмову у його наданні. Після внесених до закону змін передбачено лише один спосіб реалізації цього принципу: коли подання заяви підтверджується відміткою в Єдиному державному реєстрі. Але практично така можливість з реєстром не реалізована.

- Змінами до Закону спрощено вимоги з переоформлення дозвільних документів. Так тепер скасовано необхідність звертатись за переоформленням цих документів у випадках зміни найменування та місцезнаходження юридичної особи або прізвища, імені, по батькові та місця

проживання фізичної особи. Відповідно, й певна кількість адмінпослуг, пов’язаних з цим, підлягає скасуванню. Якщо все ж таки законодавством передбачено інші підстави для переоформлення зазначених документів, у такому випадку тепер передбачено, що попередній дозвіл визнається недійсним, але обов'язок дозвільного органу видати переоформлений на новому бланку документ скасовано. Таким чином суб’єкт господарювання залишається без документа, що підтверджує його право на певну діяльність.

- Скасовано необхідність видачі дублікатів дозвільних документів, що з одного боку полегшує діяльність суб’єктів господарювання. Але до тих пір, поки не буде внесено усю передбачену Законом інформацію до Єдиного державного реєстру, то у випадку втрати або зіпсування дозвільного документа, суб’єкту господарювання для доказу наявності у нього відповідного дозволу все одно прийдеться звертатись до дозвільного органу за якимось письмовим підтвердженням.

- До сьогоднішнього дня не внесено зміни до деяких законів та постанов КМУ, якими регулюються порядок видачі конкретних документів дозвільного характеру, що суперечить внесеним змінам до ЗУ «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [124]. Це значно ускладнює роботу дозвільних органів. Наприклад, порядок видачі дозволів на порушення об’єктів благоустрою, передбачений Законом України “Про благоустрій населених пунктів” [110] та постановою КМУ “Про затвердження Типового порядку видачі дозволів на порушення об’єктів благоустрою або відмови в їх видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання дозволів” від 30.10.2013 р. № 870 [155] не відповідають зміненим нормам ЗУ “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності”.

Взагалі незрозуміла ситуація з такою адміністративною муніципальною послугою, як отримання дозволу на розміщення зовнішньої реклами у населених пунктах. Тут з неврегульованою проблемою щодо змін до ЗУ “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” додається ще одна:

- Постановою КМУ “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо відповідності основним вимогам до дозвільної системи у сфері господарської діяльності” від 16.12.2015 № 1173 [118] було внесено зміни до Типових правил розміщення зовнішньої реклами, затверджених постановою КМУ від 29.12.2003 № 2067 [154]. Ці зміни значно спрощували процедури видачі дозволу. Але наприкінці 2016 року за позовом групи підприємств до Кабінету Міністрів України ці зміни у судовому порядку визнано незаконними з моменту прийняття та скасовано [111-113]. Це по-перше свідчить про низьку якість нормативних документів, що розробляються на державному рівні, а по-друге – призводить до необхідності переробляти всі відповідні процедури під застарілі норми. А це тягне за собою: затягування термінів видачі дозволу; перекладання обов’язків по узгодженню розміщення реклами з різними державними органами на заявників; наявність проміжної платної послуги – “пріоритет на розміщення реклами” та інше.

1.3. Зарубіжні практики надання адміністративних послуг на муніципальному рівні

У країнах з розвиненою демократією, звідки до нас прийшла ідея «сервісної держави», категорія «послуг» відносно публічного сектору вживається у найширшому ніж в Україні і дуже гнучкому значенні. Фактично йдеться про «публічні послуги», «послуги адміністрації», «послуги для громадян», «послуги для бізнесу» тощо. Акцент робиться не на юридичну складову, а на те, що всі продукти (рішення, дії тощо) публічної адміністрації у відносинах з приватними особами є послугами. Західні родоначальники теорії публічних послуг не надають відповідним категоріям жорсткого юридичного значення. І нам невідомі приклади ухвалення у цих країнах спеціальних законів з даної проблематики, за винятком урегулювання питань плати за послуги [206, с.12]. Разом з тим, вивчення зарубіжного досвіду

дозволить нам визначити прогресивні технології, що використовуються країнами світу в процесах надання АП, вивчити доцільність та можливість імплементації таких технологій та іншого позитивного досвіду у діяльність органів місцевого самоврядування в Україні.

Адміністративно-територіальна реформа в Польщі як вченими, так і політиками визнана загалом вдалою. Територіальне самоврядування є важливою частиною публічної адміністрації в Республіці Польща. Воно поділяється на місцеве (рівень ґміни та повіту) і регіональне (рівень воєводства), які не мають ієрархічної залежності. Якщо для органів державної виконавчої влади характерне вертикальне підпорядкування, то органи територіального самоврядування всіх рівнів є незалежними як між собою, так і від органів державної виконавчої влади. Але ця незалежність поєднується із необхідністю спільно вирішувати проблеми територій, що неминуче веде до співпраці [39].

Основними принципами діяльності органів публічної адміністрації у Польщі є субсидіарність (наділення максимальною компетенцією органу, що знаходиться ближче до громадян), дотримання унітарного характеру держави (територіально-адміністративні одиниці діють в рамках окресленого державою права, мають ідентичний правовий статус та підлягають державному контролю з точки зору дотримання законодавства) та компліментарність (взаємозв’язок та взаємодоповнення органів влади) та ін. [39].

Для органів територіального самоврядування одним з основних завдань є забезпечення надання публічних послуг для мешканців. Організацію надання АП можна розглянути на прикладі столиці. Варшава поділяється на 18 районів, які мають назву “дільниці” (пол. “dzielnica”). Створення системи Відділів Обслуговування Мешканців (WOM, англ. – Resident Service Departments) було заплановано в усіх районах міста задля забезпечення мешканцям належної якості послуг та прискорення адміністративних процедур. Зазначені Відділи створено як установи, де кожен мешканець

Варшави має можливість легко вирішити свої питання, зокрема, щодо 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. Графік роботи Відділу: з 8:00 до 16:00, з інформацією про наявність у Відділі чергового до 18:00 щопонеділка [203, с. 80-81].

На сторінках інтернет-ресурсу eWOM містяться бланки документів для звернення до будь-якого з 18 локальних Відділів у дільницях. Окрім того, на сайті наявна повна контактна інформація про ці дільничні Відділи; встановлені стандарти обслуговування споживачів, сторінка загальноміського Центру Обслуговування мешканців; перелік справ; нормативна база (список нормативно-правових актів у сферах архітектури і планування, транспорту, зв'язку, фінансів, місцевого самоврядування, господарської діяльності, економіки, геодезії і кадастру, справ щодо подання скарг і висновків, публічної інформації та адміністративної процедури); також зазначаються засоби зв'язку з іншими установами, у вільному доступі на сайті перебуває програмне забезпечення, необхідне для оптимального використання його ресурсів [203, с. 80-81].

Побудова ресурсу eWOM дозволяє з кожної сторінки сайту отримувати інформацію щодо основних сфер публічних відносин, за якими надаються послуги. Разом із тим, існує спеціальна сторінка "Алфавітний перелік справ", де зазначено інформацію про 268 адміністративних справ та послуг. Щодо кожної послуги існує детальна інформація: номер картки (бланк заяви, яку необхідно заповнити); перелік необхідних до подання документів; місце подання документів та отримання рішення у справі, порядок оплати послуг; термін надання споживачам відповіді тощо [203, с. 80-81].

У Відділі Обслуговування Мешканців особа має можливість: вирішити власні справи в одному місці; отримати бланки документів у справі та допомогу при їх заповненні; отримати інформацію щодо процедур вирішення

справ з доступних інформативних матеріалів в установі або в електронний спосіб у Довіднику Відвідувача на порталі “Віртуальної столиці”; спостерігати прозорість процедури та відчути позитивну атмосферу; дістати обслуговування професійно, компетентно та ввічливо.

До структури WOM належать: пункти розгляду звернень споживачів і надання їм АП з питань реєстрації транспортних засобів та правил дорожнього руху; у сферах культури, освіти, архітектури, геодезії, охорони довкілля; сплати податків і місцевих зборів; щодо актів цивільного стану – реєстрація народження, смерті, укладення шлюбу та видача відповідних офіційних копій. Складовою WOM є також каси для оплати АП, інформаційні пункти, пункти страхування, надання ксерокопіювальних послуг та фотопослуг [203, с. 80-81].

Слід зазначити, що у Польщі утворено загальнодержавний інформаційний веб-ресурс – “Бюлетень публічної інформації” (Biuletyn Informacji Publicznej скорочено – BIP). Його було створено з метою загального доступу до інформації в електронному вигляді. Цей бюлетень складається з веб-сайтів, на яких державні органи та інші організації, що здійснюють державні функції, оприлюднюють публічну інформацію, передбачену польським законодавством [246]. У тому числі на цих веб-сайтах міститься інформація про АП, що надаються муніципалітетами різних гмін. На офіційних веб-сайтах муніципалітетів гмін є посилання на відповідні сторінки Бюлетеня, де крім назв послуг, що надаються кожним муніципалітетом, міститься інформація про процедури їх надання (спосіб та місце прийому та видачі документів; терміни; нормативне обґрунтування; перелік та форми документів, необхідних для отримання послуги тощо).

Якщо розглянути приклади надання послуг на рівні малих ґмін, то слід зазначити, що для різних послуг передбачено різна організація обслуговування під час їх надання. Наприклад, муніципальним бюро ґміни Брвінув (Brwinów, Мазовецьке воєводство), яка розташована у 25 кілометрах від Варшави, та населення якої складає приблизно 11,7 тис. осіб [252],

надається 75 послуг з питань: визначення громадянства, видачі посвідчень особистості, реєстрації актів громадянського стану, реєстрації бізнесу та ліцензування деяких видів господарської діяльності, видачі дозвільних документів, поводження з відходами, геодезії та управління нерухомістю та інших. Перелік послуг згруповано за окремими сферами життєдіяльності громадян, або діяльності суб'єктів господарювання. У процедурах (картках послуг) зазначено, що за різними послугами можна звертатись або поштою, або безпосередньо до якогось конкретного підрозділу муніципального бюро, або до Офісу обслуговування клієнтів (Biuro Obsługi Interesanta – виконує функції єдиного вікна), або через загальнодержавні електронні сервіси. Також крім ознайомлення з процедурою надання послуг, з сайту можна скачати відповідні бланки заяв та повідомлень, необхідних для звернення за послугою, а також подивитись приклади їх заповнення [246].

У більш крупних муніципалітетах, як наприклад, у Слупську (Słupsk), Поморського воєводства з населенням приблизно у 95,0 тис. осіб [255] кількість послуг, що надаються, сягає 225, тобто втричі більше, ніж у малому місті. Перелік послуг також розміщено на сторінці Бюлетеня публічної інформації Слупську, та для споживачів надано можливість пошуку необхідної інформації або по алфавітному реєстру послуг, або по структурних підрозділах, що такі послуги надають, або за сферами життєдіяльності та господарювання суб'єктів [247]. Можливість детального ознайомлення з процедурами надання послуг та усіма необхідними формами документів також є, але представлена в іншому форматі ніж у попередньому муніципалітеті. Це означає, що навіть єдиний загальнодержавний веб-ресурс BIP не передбачає стандартів наповнення інформації, а лише виступає платформою, де кожен муніципалітет може представити інформацію за власною формою. При цьому назва однакових за своєю суттю і предметом послуг буває представлена по різному різними муніципалітетами.

Слід зазначити, що у Польщі у 2005 – 2008 роках на загальнодержавному рівні було розроблено проект ePUAP (Electronic

Platform of Public Administration Services – Електронна платформа публічного управління послугами) [251], яка є послідовною і систематичною програмою дій, розроблених з метою збільшення доступності послуг державних установ для громадськості, впровадження та розширення пакету державних послуг, що надаються в електронному вигляді. Проект впроваджувався протягом 2009 – 2013 років і на сьогоднішній день продовжує розвиватись. За цей період за даними Світового Банку рейтинг Польщі за показником "Легкість ведення бізнесу" різко зріс з 71 до 24 позиції з можливих 190 (див.табл. 1.1).

Серед основних завдань проекту ePUAP є полегшення використання державних послуг, доступу до них кінцевого одержувача з використанням Інтернету, шляхом введення єдиної класифікації послуг (каталогу послуг), оскільки на сьогоднішній день, як ми вже зазначали раніше, мають місце випадки неоднозначного опису послуг різними підрозділами державного управління та місцевого самоврядування, коли одні й ті ж послуги називаються по-різному. Також проект працює над спрощенням обміну інформаційними ресурсами між різними органами публічної влади для скорочення термінів та зниження витрат на процеси надання послуг.

З 01.05.2004 Польща є членом ЄС і завдяки цьому зростає усвідомлення того, що засвоєння правового доробку та адміністративних механізмів Євросоюзу, а також можливість використання структурних фондів, вимагатиме підвищення ефективності управління на місцевому рівні.

На практиці в Польщі це відбито в програмі "Приязна адміністрація", яка відіграє значну роль у побудові позитивного іміджу польської цивільної служби та слугує рамкою для низки ініціатив. Програма реалізується з 2000 року і зорієнтована на органи влади всіх рівнів, які прагнуть спрямовувати свої дії на створення приязних відносин з клієнтами і впровадження новітніх методів обслуговування громадян [48].

Ідеологія програми виходить із розгляду органів влади як надавачів послуг громадянам та установам. Відповідно, можна визначити такі основні принципи:

– розгляд громадянина як клієнта цілої адміністрації;

– визначення завдань кожного з працівників згідно з прагненням добитися найкращої якості послуг;

– залежність виконання програми від глибини зацікавленості як керівників, так і всіх працівників адміністрації у зростанні іміджу органів влади;

– розгляд громадськості як партнера у створенні приязної адміністрації [48].

У рамках програми "Приязна адміністрація" регулярно оцінюються дії адміністрацій, спрямовані на удосконалення послуг. Починаючи з 2001 р. проводиться конкурс "Найбільш приязний заклад урядової адміністрації", метою якого є поширення серед державних закладів досвіду роботи з покращання якості послуг і зменшення незадоволення клієнтів.

Сьогодні у Польщі понад 100 місцевих органів влади отримали сертифікат ISO 9001:2000, який засвідчує, що їхні системи управління відповідають вимогам ISO з управління якістю у сфері надання публічних послуг місцевому населенню [48].

Канада, як федеральна країна, має три чітко відокремлені рівні влади: федеральний, провінційний, муніципальний. Найбільша кількість послуг надається на провінційному рівні, який можна порівняти з рівнем області в Україні. Канадські провінції визначають повноваження для муніципалітетів. У Канаді не використовується термін "адміністративні послуги", але його найближчим відповідним є поняття "публічні послуги" (або "урядові послуги"). Їх поділяють на "внутрішні" (уряд для уряду) та "зовнішні" (для громадян, бізнесу). Ці послуги включають і ті, яке українське законодавство визначає як власне "адміністративні", – регулятивні заходи (пов'язані з прийняттям рішень, видачею документів, реєстраційними діями), а також інші послуги (інформаційні, культурно-освітні, у сфері дозвілля тощо) [208].

Особливістю державної політики Канади є надання пріоритетного значення створенню "інтегрованих офісів", тобто єдиних офісів, де

громадяни можуть отримати широке коло публічних послуг. Тобто різні рівні влади (федеральний, провінційний та муніципальний) намагаються об'єднувати свої зусилля при наданні послуг, в тому числі створюючи спільні офіси [208]. Для того, щоб визначити такий пріоритет у діяльності уряд Канади провів опитування громадської думки (соціологічне опитування). Канадці воліли, щоб послуги надавалися державою в комплексі, зокрема, якщо це стосується знакових подій у житті, таких як: народження, пошуки роботи, одруження або смерть в родині [64, с. 52].

Нині загальними напрямами політики Канади у сфері послуг є: інтеграція баз даних (при цьому доступ до персональних даних клієнтів є захищеним законом і детально регламентується); інтеграція каналів доступу за послугами (один веб-сайт; один довідковий / контактний номер телефону; спільний офіс з надання послуг); спрощення процедур (зменшення розмаїття у формах заяв тощо); проактивна роль адміністрації (тобто якщо особа, отримуючи одну послугу, має право на інші послуги, то орган влади інформує її про ці права або ж сам виконує активні дії для надання наступних послуг. Наприклад, при реєстрації народження особи батькам запропонують також зареєструвати дитину і в системі медичного страхування, проінформують про програми з виплати певних коштів на дитину тощо. Також вважається, що слід завчасно інформувати клієнтів про очікувані на них ситуації/послуги (наприклад, про наближення права на пенсію, про потребу продовжити якийсь дозвіл тощо). У ході напрацювання та законодавчого закріплення процедурних етапів надання тієї чи іншої послуги до уваги береться, в першу чергу, критерій зручності для споживачів. Наприклад, якщо можливе подання заяви на отримання послуги чи підтвердження певних даних телефоном, то цей інструмент, звичайно, впроваджується до використання, оскільки він є значно зручнішим для громадян ніж особистий візит до офісу [208].

Перед тим, як витрачати ресурси на нові технології, зокрема у сфері послуг, держава працює над їх спрощенням (визначається ряд послуг, від

яких можна відмовитись або об'єднати з іншими). Канадський досвід свідчить, що інвестиції в технології дають позитивний економічний ефект: один інвестований долар в інформаційні технології продукує вісім доларів поточних заощаджень щороку. При формуванні переліків послуг (їх впорядкуванні) широко використовується так звана модель "життєвих ситуацій"/життєвого циклу: народження, школа, робота/безробіття, материнство, пенсія і т.д. У Канаді увага приділяється п'яти каналам звернення за послугами: телефон; "фізичні офіси" (особисте відвідування); кіоски (автономні центри інтерактивного обслуговування); Інтернет; мобільний зв'язок. Крім цього, практикується впровадження мобільних (виїзних) офісів. Нині є тенденція від вертикального визначення стандартів послуг (тобто зверху для нижніх інстанцій) до горизонтального (кожен надавач послуг самостійно визначає для себе стандарти). Міністерства виробляють хартії послуг для своєї діяльності, тобто власні стандарти [208].

Більшість послуг у Канаді є платними. Критерієм визначення розміру плати за надання послуги є її собівартість. Закон передбачає обов'язкове проведення публічних консультацій у разі підвищення ціни на ту чи іншу послугу, що також включає порівняння цін (плати) на аналогічні послуги (в тому числі з вартістю аналогічних послуг в інших країнах). Деякі послуги, які виводяться для надання в режимі "он-лайн", можуть мати меншу вартість (для заохочення використання таких інструментів). Хоча окремі провінції виступили проти такої політики, оскільки вважають, що ціна послуги не повинна визначати спосіб її отримання, тобто не повинна впливати на вільний вибір особи. Варто зазначити, що в Канаді є цікаве правило: якщо особа взагалі не отримала послугу, або не отримала її своєчасно, то їй повертаються сплачені кошти [208].

Останні тенденції у сфері надання послуг у Канаді полягають у спрощенні відносин громадян з урядом, заохоченні громадян до самообслуговування та максимальної співпраці між різними органами й рівнями влади, використанні нових технологій (і нових медіа, наприклад,

відео-інструкції на YouTube). Цікаво, що в перспективі акцент робиться навіть не на комп'ютери, а на мобільні телефони [208].

Спеціально створеною організацією для централізованого надання послуг федерального рівня є "Сервіс Канада", яка має понад 630 точок обслуговування (в т.ч. 300 власних офісів), 16 тисяч працівників, єдиний контактний номер телефону та веб-сайт. Понад 95 % канадців мають доступ до відділення "Сервіс Канада" в радіусі 50 км. від місця проживання [208]. Найбільш популярними послугами на цьому сайті визначено: питання, пов'язані з пошуком роботи; страхуванням зайнятості; оформлення пенсії за віком та допомоги з інвалідності; отримання паспорту [253].

Офіси "Сервіс Канада" можуть надавати не лише свої послуги, а й ті, що загалом належать до інших юрисдикцій. У даній організації використовується сегментація клієнтів: за віком, за соціально-економічним статусом тощо. Для кожного сегменту розробляється своя стратегія (політика) надання послуг (бажаний спосіб їх отримання, інформації тощо). У "Сервіс Канада" функціонує офіс оцінки задоволеності клієнтів, який працює цілодобово. Скарги та інші звернення перевіряються дуже оперативно. За загальним правилом працівники даного офісу намагаються вже протягом 24 годин передзвонити особі та надати відповідь щодо її запиту (скарги) [208]. Зазначені Офіси не мають єдиних правил роботи. Їм характерний великий рівень гнучкості та врахування місцевих особливостей (наприклад, є офіси, які мають лише по 2 працівники). Та все ж, у принципах організації їх роботи можна віднайти більше спільних рис, аніж відмінностей. Оплата послуг здійснюється безпосередньо на місці: кошти приймає працівник, що обслуговує відвідувача, в т.ч. у безготівковій формі через банківські картки. За загальним правилом, відвідувачі не повинні повторно приходити до офісу за результатом (відповіддю, документом). Їх надсилають особі поштою [208].

У Канаді існує розуміння того, що найкращий контроль за якістю послуг та діяльністю влади взагалі досягається шляхом широкої участі

громадськості в діяльності органів публічного управління, через що реалізується така форма контролю, як громадський контроль. Разом з тим оцінювання, моніторинг та контроль якості місцевих послуг здійснюються на основі чітко визначених та нормативно закріплених критеріїв. Загалом оцінювання в Канаді підрозділяється:

- на внутрішнє (самооцінка) - оцінювання органом місцевої влади власного виконання;

- зовнішнє - оцінювання зовнішніми експертами, аудиторами;

- оцінка з боку споживачів містить опитування громадської думки щодо задоволення чи незадоволення рівнем та якістю послуг;

- рівнозначне – оцінювання з боку колег на основі професійних стандартів [201, с.229- 230].

Цікавим для розгляду є досвід зі створення так званих “інтегрованих офісів” (аналог українського ЦНАП) – це місця, де надаються послуги усіх трьох рівнів, тобто міста, провінції, федерації. Створення таких офісів у Канаді починалося у форматі “пілотних проектів”, і нині самі канадці вважають цей проект дуже успішним. Перелік надаваних послуг в інтегрованому офісі формувався за результатами домовленості між цими трьома юрисдикціями. Організація роботи “інтегрованого офісу” побудована так: працівники різних рівнів влади мають свої окремі робочі місця (сектори) в його приміщенні і власне керівництво. Тож фактично в даному офісі є три менеджери. Всі інші елементи офісу достатньо типові: рецепція, електронна система керування чергою, зона очікування, місця обслуговування. Важливо, що великі міста не обмежуються одним офісом з надання послуг. Наприклад, у Оттаві є ще кілька таких офісів, які здебільшого розташовані в адміністративних будівлях колишніх самостійних муніципалітетів, що були об’єднанні в єдину юрисдикцію – “Сервіс Оттава” [208].

Перспективними, крім використання нових засобів зв’язку (особливо Інтернету і мобільних телефонів), вважаються питання створення “бази знань”, що являє собою формування переліків найпопулярніших серед

громадян запитань та відповідей на них, а також “мобільне” використання працівників (можливість їх тимчасового переміщення з одного офісу до іншого, якщо в цьому виникає потреба). Підвищення якості послуг у “Сервіс Оттава” включає постійний (24 години на добу / 7 днів на тиждень) та зручний доступ до інформації та послуг. Попри акцент на ІТ-технології тема “електронного цифрового підпису” не виноситься як ключова у Канаді. Для низки послуг достатньо простого звернення он-лайн чи електронною поштою. Для ідентифікації особи, якщо це дійсно потрібно, можуть використовуватися також інші інструменти (наприклад, уточнюючі питання персонального характеру, аналогічно до банківської системи) [208].

На думку канадських експертів, навіть беручи до уваги, що організація надання послуг федеральною владою (насамперед “Сервіс Канада”) є на дуже високому рівні, провінційна влада (зокрема, в Онтаріо) значно швидше впроваджує новації і пропонує послуги ще вищої якості. Це лише підтверджує позицію про те, що чим ближче надавач послуги до споживача, тим швидше і якісніше він надає послуги [208].

Важливим кроком з удосконалення діяльності з надання АП у Грузії стало зменшення кількості ліцензій і дозволів. Наприклад, до здійснення реформ отримання дозволу на будівництво вимагало проходження 29 процедур і узгоджень у 9 різних інстанціях. У кращому випадку весь процес можна було здійснити за один рік, проте навіть чиновникам було складно дотримуватися усіх процедур, які інколи просто ігнорувалися. Переважна більшість підприємств працювали за межами закону, менше 40 % усіх реалізованих будівельних проектів мали всі необхідні дозволи [19, с.84-85]. В 2005 році Законом Грузії про ліцензії та дозволи чітко визначено види діяльності, які потребують ліцензії і дозволи - це, переважно, сфери, що несуть потенційну загрозу здоров’ю людини та навколишньому середовищу, а також стосуються національної безпеки. У ході реформ кількість ліцензій і дозволів зменшено з 909 до 145, потім до 137 і 92 документів, що суттєво звузило поле для корупції в регуляторному секторі. Для діяльності більшості

підприємств не потрібні жодні дозволи. Прискорений і спрощений процес їх отримання мінімізував спілкування з чиновниками. Наприклад, кількість днів, які витрачаються на отримання дозволу на будівництво зменшено з 195 до 50, а процедур - з 25 до 9 [19, с.85].

Поліпшилися умови відкриття бізнесу. Раніше власники реєстрували підприємство в господарському реєстрі та в податкових органах, що потребувало різні процеси реєстрації зі значною паперовою тяганиною і присвоєнням двох ідентифікаційних номерів. Для скорочення часу, що витрачається на обробку документів, з 2005 року впроваджено принцип "мовчазної згоди" – тобто надання права суб'єкту господарювання здійснювати певні види господарської діяльності без одержання відповідного документа дозвільного характеру у випадку, якщо у визначений законом строк відповідний орган публічної влади на заяву цього суб'єкта не видав ані такий дозвіл, ані обґрунтовану відмову у його видачі [31]. В Україні такий принцип було запроваджено в 2010 році.

На державному рівні було сформовано перелік відомств, із зазначенням кожного виду наданого ними дозволу чи ліцензії та проведеної перевірки. Проаналізовані можливі наслідки скасування різних вимог, з'ясовано наскільки та чи інша ліцензія або дозвіл забезпечують досягнення передбаченої законом мети, виявлені причини, які заважають існуючій системі перевірок і видачі довідок не давали очікуваного ефекту [19, с.86].

З метою спрощення проходження процедур урядом прийнято рішення щодо створення центрів надання послуг, які працюють за принципом "єдиного вікна" (так звані "Будинки юстиції"). Це будівлі, в рамках яких знаходиться більшість державних сервісів. Метою "Будинка юстиції" є видача тих документів і надання таких послуг, на які має ексклюзивне право лише держава (наприклад: свідоцтво про народження і посвідчення особи; паспорт; свідоцтво про шлюб тощо). Відповідно, держава має зобов'язання, значно спростити взаємини громадян з публічним сектором шляхом здійснення швидких і ефективних кроків. Пропозиції щодо впровадження

обслуговування за принципом “єдиного вікна” стали розглядатись з 2005 року, що передбачало видачу відповідних документів одним з відомств в одного оператора, в одному місці.

Принцип “єдиного вікна” значно спрощував отримання державних сервісів, але цього було недостатньо. Положення у країні вимагало радикальних і інноваційних кроків для швидкого отримання остаточного результату. Відповідно, виникла ідея об’єднання всіх структур, що працюють за принципом “єдиного вікна” в одній будівлі, в одному просторі, а цей простір мав стати будинком для всіх громадян, будинком юстиції. Відразу ж після виникнення цієї ідеї почали думати про те, яким має бути будинок юстиції, щоб незважаючи на об'єднання багатьох сервісів, процес роботи не втратив швидкості і ефективності, не став би причиною появи нової бюрократії. Для цього він повинен був ґрунтуватися на логіці ведення бізнесу і бути орієнтованим на максимальне задоволення споживача. За найкоротший час, будинок юстиції зміг задовольнити всі умови. В одному просторі об'єдналися до 400 видів обслуговування [254].

Для досягнення зазначеного, простір будинку юстиції було поділено на фронт-офіс, призначений для безпосереднього обслуговування громадян, та бек-офіс – закриту від відвідування громадян частину, у якій компактно розміщено представників відповідних підрозділів органів державної влади, що знаходяться у підпорядкуванні Міністерства юстиції Грузії. Фронт-офіс поділено на 3 різних сфери, з тим, щоб максимально скоротити час очікування, а також спростити управління потоком громадян. Споживача, який відвідав будинок юстиції, зустрічають консультанти простору, які інформують його про цікаві йому питання і спрямовують до відповідного оператора. Що стосується атмосфери, то вона забезпечує виключно простоту і комфорт. Зал обслуговування розділений на 3 основні частини: Простір самообслуговування; Простір швидкого обслуговування; Простір довгострокового обслуговування.

У просторі самообслуговування розміщені автоматизовані системи. За їх допомогою споживач має можливість незалежно отримувати різні сервіси, якими є виписка про майно або про бізнес, біометричне фото для паспорту, зняття готівки з банкомату, здійснення дистанційних платежів і т.і. У просторі швидкого обслуговування споживач зможе отримати всі ті сервіси, тривалість яких в середньому не перевищує 5 хвилин. Наприклад, тут здійснюється видача документів: готовий паспорт; посвідчення особи; документ, завірений апостилем або шляхом легалізації; реєстраційне рішення або виписка про нерухоме майно або про бізнес тощо. У просторі довгострокового обслуговування споживач може отримати сервіси, здійснення яких вимагає понад 5 хвилин. Наприклад: надання заявок та документів на отримання паспорта, довідки біографічного характеру з архіву та на будь-який інший сервіс. Такий поділ простору обслуговування значно знижує ризик виникнення тривалої і хаотичної черги, робить пересування громадян більш організованим і впорядкованим, а черговість охочих отримати сервіс регулює спеціально інтегрована електронна система управління чергою. Розміщення в залі відповідних інформаційно-рекламних банерів і путівників є ще однією перевагою, яка максимально спрощує переміщення споживачів всередині будівлі.

На сьогоднішній день 16 нових філій нового Грузинського бренду – Будинки юстиції: в Батумі, Руставі, Местії, Кутаїсі, Озургеті, Гурджаані, Кварелі, Телаві, Марнеулі, Горі, Ахалцихе, Зугдіді, Поті, Казбегі, Тіанеті і Тбілісі обслуговує до 18 000 споживачів в день. Середній період очікування у черзі складає 5 хвилин, середня тривалість обслуговування – 6-7 хвилин. Час роботи: з 09:00 - 18:00 годин, крім суботи та неділі. Найбільш популярними серед сервісів є: видача електронного посвідчення особи; реєстрація шлюбу; видача паспорту; реєстрація народження; реєстрація власності. Дослідження рівня задоволеності споживачів після відкриття будинків юстиції показало, що цей рівень моментально зріс з 10% до 92% [254].

У процесі діяльності будинків юстиції впроваджуються дедалі нові способи обслуговування громадян. Так, наприклад, можливість приймання заявок та видачі результатів послуг надається так званим авторизованим особам, якими можуть стати фізичні або юридичні особи, які уклали із зацікавленим державним органом, наприклад, Національним агентством публічних реєстрів, договір про взаємну співпрацю. На підставі договору авторизована особа отримує індивідуальний дозвіл на доступ до відповідних баз даних. Крім приймання, переведення у цифрову форму, пересилання документів безпосередньому виконавцеві та видачі результатів заявникам, авторизована особа може виступати в якості пред'явника заяви третьої особи без всякої довіреності. До таких інформаційних посередників відносяться відповідні службовці банків, нотаріуси, а також співробітники деяких юридичних осіб (агенцій з нерухомого майна, геодезичних, юридичних, девелоперських та будівельних компаній), адвокати та ін. [243].

В середині 2015 року "Агентство розвитку державних сервісів", що діє в сфері управління Міністерства юстиції Грузії, почало новий пілотний проект, в рамках якого населення 260 сіл отримало можливість в мобільних філіях "Ліберті експрес" Ліберті банку поряд із банківськими послугами отримувати і державні сервіси. Ці мобільні філії обслуговують державними сервісами села, де не збудовані ЦНАП. Таким чином, сільському населенню не доведеться переміщатися на далеку відстань для отримання державних сервісів. У мобільних філіях "Ліберті експрес" споживачам надано можливість отримувати такі послуги: отримати паспорт і посвідчення особи, зареєструвати землю, переоформити нерухомість, подати заявку в зв'язку з власністю, отримати довідку про кількість членів сім'ї, послугу кадастрового плану, архівну послугу та ін. [221].

Цікавими є сервіси, запроваджені у Тбіліському Будинку Юстиції:

- JUSTcafe це кафе, розташоване в приміщенні Будинку Юстиції, та у якому відвідувачі за чашкою кави можуть отримати деякі послуги, наприклад, подати заявку на документ або отримати консультацію. Надати

заявку і отримати документи можна не залишаючи кафе. Одразу ж, не встаючи з місця, можна і сфотографуватись для потрібного документа.

- Just Drive, – сервіс, у ході якого можна отримати низку готових документів не залишаючи машину, наприклад: паспорт, свідоцтво про народження та інші документи.

Впровадження все більшої кількості сервісів, створення кращої атмосфери, зростаючий професіоналізм персоналу, освоєння технологічного прогресу і його впровадження, принесло успіх ідеї будинку юстиції [224].

Здійсненні реформи дозволили Грузії перетворитися на глобального лідера в області дерегуляції підприємницької діяльності та покращення середовища. Обидва ці напрями є важливими для економіки, перспективи якої нерозривно пов'язані зі здатністю залучати іноземні інвестиції в умовах глобальної конкуренції. Діяльність майже 95 % підприємств більше не потребує жодних дозволів чи ліцензій. Процес їх отримання значно прискорився, знизивши мотивацію давати хабарі за швидкість [19, с.88].

Завдяки цим реформам рейтинг Грузії за показником "Легкість ведення бізнесу" за даними Світового Банку різко зріс (таблиця 1.1).

Таблиця 1.1

Рейтинги країн за показником "Легкість ведення бізнесу"

Джерело: складено автором на основі джерела [248].

Рік / Країна	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Грузія	98	38	20	16	11	12	9	9	8	15	24	16
Канада	7	7	8	8	8	7	13	17	19	16	14	22
Естонія	18	18	18	22	24	17	24	21	22	17	16	12
Польща	56	64	71	72	72	70	62	55	45	32	25	24
Україна	124	138	144	146	142	145	152	137	112	96	83	80

Крім того, за даними, оприлюдненими Всесвітнім Банком (World Bank) і Європейським Банком Реконструкції та Розвитку (EBRD) у представлених ними звітах, у 2014 році Грузія опинилася на лідируючих місцях у світових рейтингах, наприклад:

- Перше місце у рейтингу "Реформатор за останні 8 років" (World Bank);
- Перше місце за легкістю реєстрації власності (World Bank);
- Восьме місце за легкістю розпочатку бізнесу (World Bank);
- Перше місце з видачі офіційних документів (EBRD);
- Друге місце з ефективності обслуговування споживачів (EBRD) [224].

Естонія з усіх республік пострадянського простору першою подолала кризу перехідного періоду і, починаючи з 1994 року, поступово перейшла до економічного зростання. Одним з головних пріоритетів у розвитку держави в Естонії визначили розвиток ІТ-технологій та їх впровадження у різні сфери діяльності суспільства, у тому числі – у державне управління. Широко у світі позитивно оцінили програмний продукт „Skype", розроблений в Естонії. А продукти державного проекту "Електронна Естонія" (е-Послуги, е-Податки, е-Освіта, е-Банк, е-Охорона здоров'я, е-Поліція, е-Вибори тощо) стали прикладом для вивчення та застосування іншими країнами. Впровадження цього проекту ліквідувала бюрократичну паперову тяганину та необхідність відвідування громадянами великої кількості адміністративних структур, пришвидшило процеси прийняття рішень у державних органах. Реалізація проекту відбувалась у декілька етапів. На першому етапі вживались заходи з розвитку мережі Інтернет, збільшення користувачів цієї мережі, впровадженням електронного документообігу. Але ці заходи не змінили якість державного управління, оскільки не було центра відповідальності за якість надання послуг населенню. Наявні процедури гальмували швидкість надання послуг, вимагали підготовки чисельних паперових довідок тощо. Тоді було прийнято рішення уніфікувати чисельні державні реєстри та сформувати єдину централізовану інформаційну базу. На другому етапі було

введення обслуговування за принципом “єдиного вікна”, коли всі послуги громадянам надавались через автоматизовані центри обслуговування. На третьому етапі усі бази даних усіх органів державної влади та муніципальних структур було інтегровано в єдину систему, внаслідок чого з’явився електронний інструмент обслуговування населення, що в декілька разів пришвидшив процеси надання послуг. Усі етапи супроводжувались розробкою відповідних нормативно-правових документів [232].

Але цінність будь-якого ІТ-проекту полягає у тому, наскільки він може бути корисним для його практичного застосування у повсякденному житті. Тому усі перелічені етапи супроводжувались заходами з підвищення комп’ютерної освіченості громадян, особливо в сільській місцевості. Для цього у співробітництві з крупними Інтернет-провайдерами урядом було розроблено та впроваджено низку програм. Наприклад програма “Стрибок тигру” діє до сьогоднішнього дня та дає безоплатну можливість учням та вчителям опанувати сучасними комп’ютерними знаннями. Також діє програма “Дивись на світ”, яка розрахована на більш широку частину населення (особливо тих, хто внаслідок вікових або інших особливостей не мають можливостей навчатись самостійно) [249]. Ці та інші програми передбачали не тільки безоплатне навчання, але й закупівлю та передачу у подарунок населенню ноутбуків, комп’ютерів та інших цифрових пристроїв, проведення Інтернету в усі населені пункти, розширення кількості точок бездротового Інтернету (можливість користування ним створена у більшості державних установ та інших громадських місцях). Завдяки вжитим заходам у 2011 році 76 % мешканців Естонії у віці 15-74 роки вже користувались Інтернетом, 74 % усіх житлових приміщень підключені до цієї мережі (для порівняння: у 2005 році цей показник складав лише 34 %) [232].

Сьогодні понад 70 % державних послуг надаються через Інтернет-портал www.eesti.ee. На думку експертів по-справжньому електронний уряд працює лише в Сінгапурі та Естонії. У підготовленому Всесвітнім економічним форумом Звіті про конкурентоспроможність у сфері ІТ-

технологій Естонія посіла 25-е місце серед 133 держав, у сфері доступності електронних послуг – 1-е [18].

Естонські закони електронним процедурам надають рівний с "паперовими" статус. Ключовим елементом усіх інноваційних інформаційних систем в Естонії стала електронна ID-карта, як обов'язковий ідентифікаційний документ кожного громадянина (посвідчення особистості). Всередині карти знаходиться мікросхема, що містить інформацію про власника, і два сертифікати, один з яких відповідає за ідентичність картки, а другий представляє цифровий підпис власника. ID-карта має високий ступінь захисту, оскільки містить PIN-код, який дозволяє використовувати її в багатьох web-системах. ID-карта є основним елементом в спілкуванні держави та громадянина, яка забезпечує доступ до всіх інстанцій і послуг. Також на практиці для зручності застосування з 2009 року стали використовувати мобільний ID, за якого PIN-код вводиться з мобільного телефону або планшету. За допомогою цього пристрою місцеві жителі можуть купувати квитки на громадський транспорт, в театр, сплачувати покупки в магазині. Крім того, можна отримати послугу "м-парковка", здійснити різні види реєстрацій і платежів [18].

Державний портал www.eesti.ee дає можливість отримувати послуги в електронному вигляді та необхідну інформацію звичайним громадянам, представникам бізнесу, а також чиновникам. Портал об'єднує понад 100 е-послуг, дає можливість отримати біля 300 офіційних бланків. Слід зазначити, що серед цих послуг є такі, що за нашим розумінням є адміністративними, а також є багато інших публічних послуг (наприклад: послуги з навчання у сфері оподаткування, запис на візит до лікаря або вакцинацію, можливість отримати інформацію по якійсь заборгованості, можливість направити клопотання у департамент із захисту прав споживача та багато інших [250].

У цій же системі запрацювала перша у світі система електронних виборів. Перші такі вибори відбулись у 2005 році, тоді через Інтернет проголосувало понад 9 тисяч громадян Естонії. А вже у 2011 році 25% від

усіх виборців проголосувало через мобільний Інтернет (сотові телефони). Ця система не лише надає зручностей громадянам, але й дозволяє значно економити кошти (зокрема: на транспортні витрати, зарплату членів виборчих округів, друк бюлетенів та іншої документації тощо) [232].

Розуміючи, що успішність економіки залежить від ділової активності громадян, уряд Естонії надав можливість будь-якому підприємцю, минаючи бюрократичну тяганину, створити фірму за допомогою комп'ютера. На Бізнес-порталі можна зареєструвати компанію за 18 хвилин, тобто за цей проміжок часу вона з'явиться в реєстрі підприємств, у податковому департаменті та інших необхідних структурах. Для здійснення цієї процедури необхідно мати лише естонську ID-картку, проте система розпізнає таки картки з Бельгії, Португалії, Литви та Фінляндії. Ведеться робота над тим, щоб громадяни інших країн могли прямо в Інтернеті організовувати свій бізнес в Естонії. Через систему "е-Податки" надаються 92 % податкових декларацій, перевіряється податкова інформація, за необхідності вносяться зміни або доповнення на підставі зібраних з різних джерел даних. Система працює цілодобово і без вихідних, вхід до неї відбувається за допомогою ID-картки, мобільного-ID або через Інтернет-банк. Система "е-банк" ідентифікує клієнта за допомогою ID-карти або мобільного-ID, які є надійнішими за карток з паролями. Через Інтернет-банки цілодобово здійснюються переказів (98 %). Основна маса бланків усіх державних установ є доступною в Інтернеті та може бути оформленою в електронному вигляді [18].

Одним з основних принципів надання електронних публічних послуг є комплексний підхід до потреб клієнта в залежності від життєвих обставин, в яких він знаходиться, та незалежно від повноважень різних відомств, що забезпечують надання різних послуг. Кожному громадянинові при його вході до свого профілю на державному порталі eesti.ee пропонується отримати низку послуг, актуальних на момент його входу до порталу, що підібрані системою в залежності його віку, соціального статусу (працює, навчається, пенсіонер тощо), сімейного статусу, зайняття підприємницькою діяльністю,

володіння майном та іншого. Наприклад: система може запропонувати записатись на вакцинацію проти грипу, зареєструватись на проходження екзамену щодо отримання водійських прав, направити клопотання про продовження терміну дії якихось документів тощо. Крім цього система видає повідомлення про наявність якихось актуальних на поточний момент обов'язків, наприклад: заборгованість зі сплати земельного податку. Окремим блоком показуються попередження про настання певних обставин у майбутніх періодах, наприклад: попередження про спливання терміну дії паспорту, водійського посвідчення, проїзного квитка тощо, про необхідність проходження технічного огляду авто та багато іншого.

Захист особистої інформації громадян є невід'ємною частиною естонського законодавства. Зберігання та використання інформації в електронному вигляді регулюється кількома різними законами. Використання баз даних державної установи постійно відстежується і фіксується спеціальним чином. Крім того, в інтересах інформаційної безпеки громадян державний портал являє собою не одну велику базу даних, а безпечну "шину" для обміну даних між різноманітними інфосистемами, при чому – як державними, так і комерційними. Таку технологію в Естонії назвали "x-Road" (перехрестя). Її модульна конструкція є досить ефективною, оскільки збій в одній системі не впливає на інші. Разом з тим ця технологія дозволяє запобігати виникнення монополістів у сфері розробки програмних систем, оскільки держава не спирається на окремого конкретного розробника. Це забезпечує наявність конкурентного клімату і гарантує країні можливість мати відразу кількох провідних компаній-розробників [250].

В Естонії діє принцип децентралізованого розвитку систем управління електронними документами. Це підвищує рівень безпеки таких систем та забезпечує вільну конкуренцію. Разом з цим більшість ОМС використовують три програми документообігу, що розроблені трьома фірмами.

Висновки до розділу 1

1. Особливості надання адміністративних послуг, їх ознаки та види розглядаються багатьма дослідниками у сферах державного управління та юридичних наук. При розгляді питань з надання послуг органами місцевого самоврядування, більшість дослідників називають такі послуги муніципальними, хоча поняття “муніципалітетів” українським законодавством не визначено. У ході реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування в Україні відбувається передача все більшої кількості повноважень з надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування. Разом з тим на сьогоднішній день маємо випадки, коли і з наявним обсягом повноважень ОМС не завжди справляються. Часто це пов’язано з відсутністю чіткого визначення поняття адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування. Тому постала необхідність сформувати таке визначення, що і було зроблено у нашому дослідженні. Під час формування авторського розуміння поняття адміністративних муніципальних послуг було зміщено акцент з результату владної діяльності органів місцевого самоврядування безпосередньо на саму діяльність, тобто на хід процесів, що відповідає природі послуг та розширює коло питань, що підлягають врегулюванню у діяльності ОМС.

2. Аналіз нормативно-правової бази та організаційного аспекту надання адміністративних муніципальних послуг дозволив нам визначити, що в Україні, в основному, закладено правову базу для створення та розвитку системи надання адміністративних послуг. Прийнято основний закон з цього напрямку, яким визначено відповідні поняття у цій сфері, зокрема поняття адміністративних послуг, закріплено основні вимоги до їх якості, порядку та регулювання їх надання, відповідного інформування населення тощо. Разом з тим у створеній системі та її правовому підґрунті є низка недоліків, які гальмують її розвиток, як на державному, так і на місцевому рівнях, та залишають якість надання адмінпослуг у більшості випадків на низькому

рівні. До основних недоліків можна віднести чисельні невідповідності нормативно-правових актів, якими встановлено порядок надання конкретних адміністративних послуг різними органами публічної влади, законам, якими встановлено основні правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг (у тому числі – з видачі дозвільних документів).

3. Вивчення досвіду надання публічних послуг у Польщі, Канаді, Грузії та Естонії, як у країнах, які досягли вагомих успіхів в якісному обслуговуванні населення органами публічної влади, показало, що у цих країнах не здійснюється виділення адміністративних послуг в якусь окрему групу, яка потребує особливої уваги у порівнянні з іншими послугами. Принципи поліпшення обслуговування населення застосовуються до усіх сфер діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що стосуються взаємодії з громадянами. Покращення якості надання публічних послуг у цих країнах відбувається шляхом запровадження обслуговування громадян за принципом “єдиного вікна”, застосування роботи “мобільних офісів”, запровадження та розвитку системи електронних послуг. При цьому вагомі позитивні результати дало створення “інтегрованих офісів”, ідея функціонування яких полягає у розміщенні в одній будівлі працівників різних органів як державної влади, так і місцевого самоврядування, які забезпечують або організовують надання публічних послуг населенню. При цьому здійснюється розділення роботи на фронт-офіси (у яких відбувається безпосереднє спілкування посадовців з громадянами у прозорих та зручних умовах) та бек-офіси (у яких здійснюється розгляд та обробка отриманої документації, прийняття відповідних рішень щодо послуг та їх документальне оформлення. Також прогресивним досвідом стало створення інтегрованих електронних баз даних, за допомогою яких процеси надання послуг становляться значно зручнішими та швидкими. Велика увага при цьому приділяється створенню єдиних загальнодержавних порталів з надання публічних послуг, за допомогою яких послуги, що надаються у різних

регіонах країни, проходять уніфікацію, а також реалізується можливість надати заявку на послугу в електронному вигляді та отримати її результат або іншу актуальну інформацію.

В Україні на сьогоднішній день деякі з перелічених технологій вже запроваджуються, але це відбувається не системно, а на рівні окремих (головним чином – у містах обласного значення) органів місцевого самоврядування та деяких центральних органів виконавчої влади. Тому вважаємо за доцільне імплементувати відповідний досвід зазначених країн як у діяльність органів місцевого самоврядування, так і в цілому на рівні держави, для чого слід розробити відповідні нормативні акти, вжити заходів з розробки певного програмного забезпечення для застосування в інформаційних системах на загальнодержавному рівні та детально визначити сфери відповідальності суб'єктів надання адмінпослуг з їх чіткою координацією на рівні центрального органу виконавчої влади.

РОЗДІЛ 2
СУЧАСНИЙ СТАН НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

2.1. Визначення методології дослідження

Більшість сучасних наукових досліджень в сфері гуманітарних наук використовує значну кількість методів, які давно вже зарекомендували себе як такі, що дозволяють підтвердити висунуту гіпотезу дослідження.

Незважаючи на те, що формування системи надання адміністративних послуг в Україні триває ще з 1998 року і на сьогодні ми вже маємо певні результати у цій сфері, дуже мало людей розуміють, що ж собою являє система надання цих послуг, яким чином вона функціонує і як вирішувати проблеми, що виникають на всіх рівнях надання таких послуг. Окремі аспекти запровадження та розвитку системи надання адміністративних послуг, у тому числі організаційно-правові та державно-управлінські, розглядались такими вітчизняними дослідниками: В.Авер'янов, В. Тимощук, І. Коліушко, В. Долечек, О. Поляк, А. Ліпенцев, Т. Буренко, С.Дембицька. Шляхи оцінювання та підвищення якості надання адміністративних послуг населенню досліджували також: В. Сороко, Ю. Куц, А. Кірмач, Ю. Шаров, В. Дзюндзюк, В. Луговий, Ю. Даньшина, В. Мамонова та інші. Згадані науковці наголошують на важливості розбудови в Україні ефективної системи надання послуг фізичним та юридичним особам органами державної влади та місцевого самоврядування, проте залишились майже не висвітленими питання використання системного підходу при дослідженні у зазначеній сфері.

Уперше ідея системного підходу була сформована російським вченим О. Богдановим. Пізніше ця ідея була відроджена Л. фон Берталанфі. Основні положення теорії систем, ознаки та принципи системного підходу розглядались також у працях таких науковців, як: Дж. ван Гі, А. Уйомов,

М. Месарович, В. Афанасьєв, Ю. Урманцев, С. Ніканоров, Е. Квейд, Е. Юдін, І. Блауберг, В. Тюхтін, С. Янг, К. Сорока, О. Ковбаско та інших.

Системний підхід є універсальною методологією дослідження, що спирається на сприйнятті досліджуваного об'єкта, як чогось цілого, що складається з взаємно пов'язаних частин та одночасно є складовою системи більш високого порядку. Його використання допомагає вирішувати завдання, що не можливо вирішити традиційними методами. Вважається, що такий підхід формує системне мислення, яке необхідне керівникам різних установ для підвищення ефективності рішень, що ними приймаються. Тому системний підхід у загальному вигляді можна представити також як спосіб мислення у сфері організації та управління [25].

Термін "система" широко вживається, як у науковій літературі, так і у повсякденному житті і має багато визначень. У своїй роботі будемо використовувати наступне поняття *системи* – це сукупність елементів, певним чином пов'язаних і взаємодіючих між собою для виконання заданих цільових функцій. Часто поняття цільової функції поєднується з поняттям "призначення" [54]. Елементи, що входять до складу системи, можуть являти собою системи більш низького рівня (підсистеми). Розподіл системи на частини (на елементи) може бути виконано у різноманітних варіантах необмежену кількість разів в залежності від мети дослідження.

На підставі досліджень В. Бакуменка було встановлено, що останнім часом у дослідженнях часто використовується системно-ситуаційний підхід, при якому характерний для системного підходу розгляд суспільної системи, як взаємопов'язаної сукупності організацій, людей, завдань, діяльності, структур та технологій, спрямованої на досягнення певних цілей, доповнюється врахуванням конкретних ситуацій, на фоні яких це відбувається [7, с.71].

Призначення системи, яку ми досліджуємо, є надання адміністративних послуг населенню в Україні. Розгляд цієї системи ми здійснюємо з урахуванням процесів децентралізації, реформування місцевого

самоврядування та територіальної організації влади, що відбуваються у країні.

Головними принципами системного підходу є:

- *принцип мети* – при дослідженні об'єкта потрібно з'ясувати мету його функціонування (його призначення).

- *принцип двоїстості (ієрархічності)* – будь-який об'єкт потрібно розглядати, з одного боку, як самостійну систему, а з іншого – як частину системи більш високого рівня. Принцип двоїстості випливає з принципу мети: мета функціонування об'єкта має бути підпорядкованою розв'язанню задач функціонування системи більш високого рівня. Мета – категорія зовнішня по відношенню до системи. Вона ставиться їй системою більш високого рівня, до якої система входить як елемент (підсистема).

- *принцип цілісності* – досліджуваний об'єкт повинен розглядатися як дещо виділене із сукупності інших об'єктів, яке виступає як ціле по відношенню до оточуючого середовища, яке має свої специфічні функції та закономірності розвитку.

- *принцип множинності* – для дослідження об'єкта необхідно використовувати множину моделей. Цей принцип орієнтує на представлення об'єкта на різних рівнях: морфологічному (дає уявлення про будову системи), функціональному (дає уявлення про зовнішні і внутрішні функції системи), інформаційному (дає уявлення про організацію системи, тобто інформаційні взаємозв'язки між елементами системи).

- *принцип історизму* – кожний об'єкт повинен розглядатися в ретроспективі, з врахуванням історії виникнення і етапів розвитку.

- *принцип динамічності* – об'єкт розглядається в русі й розвитку.

- *принцип складності* – вказує на необхідність дослідження об'єкта як складного утворення [55].

З позиції системного підходу будь-який об'єкт дослідження може бути представлений і як підсистема іншої системи більш високого рівня, і як система по відношенню до певної сукупності підсистем більш нижчого рівня.

Діалектичність системного підходу потребує розгляду системного об’єкту не тільки в русі, розвитку, але й в усьому розмаїтті його зв’язків і відносин. Однак системність досліджень базується не тільки на абстрактних міркуваннях і категоріях, а спирається на конкретний емпіричний матеріал. Це дозволяє в повній мірі відображати прямі й опосередковані зв’язки теорії і практики [69].

Системний підхід має два аспекти: пізнавальний (описовий) і конструктивний (який використовується при створенні систем). При описовому підході зовнішнє проявлення системи (її властивості, а також функції, як засоби досягнення цілі) пояснюються через її внутрішній устрій – склад і структуру. Алгоритм реалізації системного підходу при цьому такий:

- розгляд об’єкта дослідження як системи, тобто обмеженої сукупності взаємодіючих елементів;
- встановлення складу, структури і організації елементів і частин системи, виявлення взаємодії між ними;
- виявлення зовнішніх зв’язків системи, виділення головних;
- визначення функції системи і її ролі серед інших систем [55].

Послідовність виконання зазначених етапів дасть нам можливість визначити специфіку досліджуваної нами системи надання адміністративних послуг і сформувати власний дослідницький план.

Система надання адміністративних послуг є соціальною системою. Ефективне управління неможливе без спеціальних засобів, які дозволяли б оперативно ставити діагноз, приймати рішення і корегувати поведінку соціального об’єкта. Такі засоби мають назву “соціальна технологія” — це щось на зразок ноу-хау, що буквально означає “знаю як” [76].

Відправним пунктом розробки технології є наявність проблеми, що вимагає вирішення, тобто виникнення необхідності обґрунтування й вибору певної позиції у вирішенні ситуації, що виникла. Найчастіше соціальна технологія має справу з такими ситуаціями, у яких виявляється протиріччя між потребою громадян і невідповідністю умов для їхнього задоволення (у

нашому дослідженні – потреба громадян у якісному обслуговуванні при зверненні за адміністративними послугами, та неспроможність певної частини органів публічної влади створити для цього належні умови). Соціальна технологія, як правило, спрямована на зміну умов, завдяки чому забезпечується задоволення громадянами життєво важливих і соціально значимих потреб.

Соціальні технології виступають у двох формах:

- як структурний елемент будь-якої системи; технологічно оформлений програмний продукт;

- як управлінська діяльність, що пов’язана з реалізацією цього проекту, програмного продукту [21].

Як явище соціальної практики, вона є комплексом прийомів, що забезпечують досягнення сприятливих умов життя людей, їх організованості, ефективної взаємодії, задоволення суспільного інтересу, в тій або іншій мірі відповідного вимогам соціального часу [21]. Як будь-яка соціальна система, соціальна технологія, будучи сукупністю певних прийомів, методів, дій, володіє своєю власною структурою, яка складається з наступних елементів: визначення мети, вибір рішення, організація соціальної дії, аналіз результатів.

Технологізація соціальних процесів здійснюється за рахунок:

- розчленування діяльності на певну кількість операцій, необхідних та достатніх для її ефективного здійснення, виключення тим самим “пустих” та некорисних дій;

- чіткого розподілу операцій між виконавцями та виключення “незабезпечених” операцій та функцій;

- координації дій виконавців для виключення або мінімізації можливих перебоїв;

- алгоритмізації діяльності та економії ресурсів за рахунок скорочення часу на пошуки та вибір варіантів тощо [231].

На сьогодні в суспільній діяльності та управлінні активно

використовується розширене тлумачення поняття *технології* як засобу перетворення будь-яких ресурсів у бажаний результат діяльності, запропоноване Ч. Перроу [44, с.620]. Словник економічних термінів розкриває такий зміст цього поняття: *технологія* - (від грец. Techne мистецтво і logos – слово, вчення) – спосіб перетворення речовини, енергії, інформації в процесі виготовлення продукції, обробки та переробки матеріалів, складання готових виробів, контролю якості, управління. Технологія втілює в собі методи, прийоми, режим роботи, послідовність операцій і процедур, вона тісно пов`язана з застосовуваними засобами, обладнанням, інструментами, використовуваними матеріалами. Сукупність технологічних операцій утворює технологічний процес [193]. Також Енциклопедія державного управління дає нам визначення управлінських технологій, - як різновиду соціальних технологій, сукупність методів та процесів управління, а також науковий опис способів управлінської діяльності, у т.ч. управлінських рішень для досягнення цілей організації. Управлінські технології розвиваються шляхом типізації управлінських ситуацій, виділення найбільш характерних процедур і операцій. Вони розглядаються, як ефективні інструменти реалізації інновацій, забезпечення динаміки об’єкта. Ці технології отримують гнучкість, варіативність, перетворюються на специфічні різновиди управлінських комп’ютерних технологій; базуються на інформаційно-аналітичних технологіях тощо [43, с.684].

До сучасної технології висуваються наступні вимоги:

- високий ступінь поділу процесу на стадії (фази);
- системна повнота (цілісність) процесу, який повинен включати весь набір елементів, що забезпечують необхідну завершеність дій людини в досягненні поставленої мети;
- регулярність процесу і однозначність його фаз, що дозволяють застосовувати середні величини при охарактеризуванні цих фаз, а отже їх стандартизації і уніфікації;

- технологія є нерозривно пов’язаною із процесом – сукупністю дій, які виконуються в часі;

- технологічний процес здійснюється в штучних системах, створених для забезпечення реалізації певних потреб [212, с.7].

Зазначені вище властивості визначають характеристики технологічних процесів:

- поділ процесу на внутрішні взаємозв’язані стани, фази, операції, що забезпечують оптимальну або близьку до оптимальної динаміку розвитку процесу, а також визначають раціональні межі вимог до персоналу, що працюватиме з даною технологією;

- координування і поетапне виконання дій та операцій, спрямованих на досягнення необхідного результату, причому послідовність дій базується на логіці функціонування і розвитку визначеного процесу;

- однозначність виконання наявних в технології процедур і операцій, що є неодмінною і вирішальною умовою досягнення результатів у відповідності з визначеними для цього нормами і нормативами [212, с.8].

Будь-який орган влади, який є елементом системи надання адміністративних послуг, можна також розглядати, як систему, усередині якої відбувається безліч взаємозв'язаних процесів, які своїм функціонуванням визначають стан всієї організаційної системи. Але стани, в яких перебуває система, викликані певними діями в результаті процесу. У свою чергу стани викликають подальші дії, що знаходяться в логічно послідовному ланцюзі процесу. Задіяні в процесі ресурси перетворюються і знаходять іншу форму.

Саме поняття “процес” багатоаспектне й існує вже давно. Вважається, що вперше воно було введено Г. Плехановим та П. Тимофєєвим, як фундаментальна властивість системи управління. При цьому до основних ознак процесу відносять такі: послідовність змін; перехід від одного явища до іншого; однобічність руху; зміна стану об’єкту або зміна однієї системи іншою.

Енциклопедія державного управління дає таке визначення *процесу* (від лат . processus – просування) – послідовна зміна станів, стадій, етапів або певних явищ, яка відбувається закономірним порядком; хід розвитку чого-небудь; сукупність послідовних дій, засобів, спрямованих на досягнення певного результату [43, с.482]. Узагальнюючи чисельні тлумачення поняття "процес" можна виділити три основні групи його визначень:

- це логічна послідовність дій, протяжна в часі, що призводить до послідовної зміни проміжних станів системи, в якій цей процес протікає, і що перетворює вихідні (вхідні) ресурси в кінцеві (вихідні);

- це сукупність взаємозв'язаних і взаємодіючих видів діяльності, яка перетворює входи на виходи;

- це логічний, послідовний, взаємозв'язаний набір заходів, який споживає ресурси постачальника, створює цінність і видає результат споживачеві [11, 203].

Аналізуючи категорію "процес" науковці виокремили також такі його ключові ознаки:

- процес не ототожнюється з рухом – навпаки, рух є складовою процесу, який може включати "рух руху";

- процес є двобічним – тобто має не менш ніж дві протилежні сторони;

- процес містить кількісно-якісний перехід;

- процесу властива ознака невизначеності, яка проявляється під час переходу від однієї сторони процесу до іншої;

- процес відбиває зміни загалом.

Крім цього будь-який процес має важливу властивість, що подекуди називається "фрактальною". Вона полягає в тому, що майже будь-яка частина процесу може розглядатися як окремий процес [219, с.17].

В основних положеннях Системи управління якістю, що базується на процесах, описану в стандартах ISO серії 9000, зазначено, що будь-яку роботу або сукупність робіт, для яких використовують ресурси, щоб перетворити входи на виходи, можна розглядати як процес (рис.2.1).

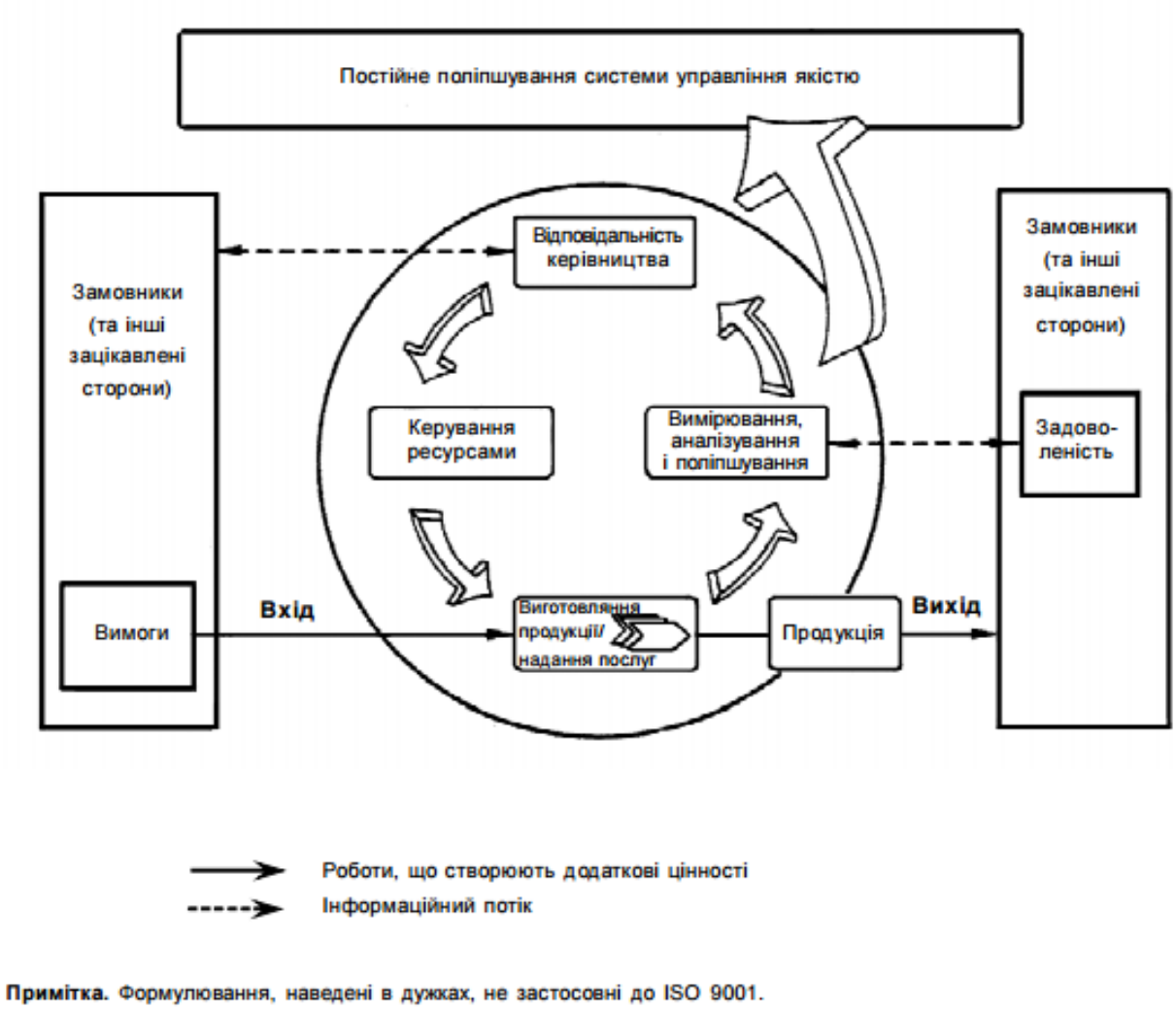


Рис. 2.1 Модель системи управління якістю, що базується на процесному підході (без деталізації процесів)

Джерело: взято з джерела [192].

Для ефективного функціонування організаціям потрібно визначати численні взаємопов'язані та взаємодійні процеси та керувати ними. Часто вихід одного процесу безпосередньо є входом наступного процесу. Систематичне визначання процесів і особливо їх взаємодій в організації та керування ними називають "процесним підходом".

Питання застосування методології процесного підходу до діяльності організації висвітлено у працях як вітчизняних, так і зарубіжних вчених, серед яких Дафт Р., Друккер П., Макконелл К., Брю С., Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф., Портер М., Андерсен Б., Репин В., Елиферов В.,

Адлер Ю., Євдокімова Н., Кірієнко А., Мельник В., Виханский О., Осовська Г., Осовський О., Бабець Е., Бондар Н., Бойчук І., Піча Ю., Василенко В. та ін. Узагальнюючи чисельні визначення процесного підходу, наведені у різних дослідженнях, можна зазначити, що це розгляд (представлення) всієї діяльності компанії (організації) як мережі взаємодіючих процесів, що протікають усередині організаційної структури компанії і реалізовують мету її існування [62, 104, 200, 218-220, 226, 230, 233-236, 239-242].

Особливості функцій процесного підходу полягають у тому, що вони формуються не довільно, а являють собою певну систему. Послідовно використовувані вони створюють управлінський цикл, який являє собою одночасне існування функцій і етапів. Він відбувається таким чином:

- збирання інформації – обґрунтовує цілі управління, розробку завдань і засоби їх реалізації, забезпечуючи соціальну діагностику;

- прийняття управлінського рішення – розгорнутий у часі логіко-розумовий, емоційно-психологічний, організаційно-правовий процес;

- організація, яка спрямована на формування об'єкта і суб'єкта управління, тобто двох систем: системи, яка управляє, і системи, якою управляють;

- регулювання, спрямоване на збереження, підтримку і вдосконалення системи управління;

- облік – це отримання, обробка, аналіз і систематизація інформації, яка за правилом виражається у кількісній формі;

- контроль – це система спостереження й перевірки відповідності процесу функціонування прийнятим рішенням, визначення результатів.

На сьогоднішній день процесний підхід в організації діяльності є найбільш прогресивним методом, тому широко застосовується у різних сферах управління, виробництва та обслуговування. Він дозволяє визначити причинно-наслідкові зв’язки виникнення проблем, а також з’ясувати де і коли виникла проблема і яка з організацій (підрозділів) винна у її виникненні

[11]. Даний підхід примушує менеджерів компанії (підприємства, установи, організації) звернути увагу на взаємодію учасників процесів, оскільки через її невизначеність відбуваються найбільші втрати інформації і часу, що безпосередньо ведуть до зниження ефективності та результативності діяльності цієї компанії.

Управління процесами звільняє вище керівництво від рутини оперативного управління, дозволяючи йому зосередитися на стратегічних питаннях. Це ще один плюс процесного підходу [219, с.15].

Процеси притаманні кожній організації. Але, на відміну від організаційних підрозділів підприємств, що мають звичні назви, сутність, функції тощо, процеси не завжди мають традиційних описів та імен, точних параметрів, бо одночасно проходять крізь різні структури підприємства. Наприклад, модель системи управління якістю (рис. 2.1) розглядає чотири типи процесів: процеси управління, процеси забезпечення ресурсами, процеси життєвого циклу і процеси вимірювання, моніторингу та аналізу.

Процеси, що перетинають організацію, зазвичай називають *бізнес-процесами.* Ця назва пов'язана з тим, що, як правило, такі процеси спрямовані на задоволення зовнішніх клієнтів, споживачів організації. А відносини з ними – це і є бізнес [219, с.16].

Більшість існуючих поглядів на бізнес-процес, як економічну категорію тісно прив’язано до тлумачення, що було надано авторами теорії реінжинірингу Майклом Хаммером і Джоном Чампі: “Бізнес-процес – це сукупність різних видів діяльності, у межах якої “на вході” використовуються один або більше видів ресурсів, та в результаті цієї діяльності “на виході” створюється продукт, що має цінність для користувача” [239, с.63]. За визначенням Репіна та Єліферова, бізнес-процес це стійка, цілеспрямована сукупність взаємопов'язаних видів діяльності, яка за певною технологією перетворює входи на виходи, що представляють цінність для споживача [235, с.33]. При опису інструментів удосконалення бізнес-процесів Б. Андерсен у своїй роботі [219, с.25], спираючись на думку

Еріксона, зупиняється на такому визначенні бізнес-процесу – це ланцюг логічно пов'язаних, повторюваних дій, в результаті яких використовуються ресурси підприємства для переробки об'єкта (фізично або віртуально) з метою досягнення певних вимірних результатів або продукції для задоволення внутрішніх або зовнішніх споживачів. Головна ідея полягає в тому, що будь-який бізнес-процес має споживача внутрішнього або зовнішнього.

Серед переваг процесного підходу в аналізі діяльності організації дослідники відмічають таке:

- вимірником якості і цінності продукції є задоволеність замовника;
- кожен співробітник прив'язаний до кінцевого результату і відповідає за його якість;
- обмін інформацією здійснюється усередині робочої групи бізнес-процеса, що виключає її спотворення, а також значно скорочує терміни передачі інформації від одного суб'єкта бізнес-процеса до іншого, унаслідок чого підвищується оперативність і адаптивність діяльності організації;
- розглядаючи весь процес створення цінності від початку і до кінця, можна оптимально планувати ресурси, це приведе до скорочення невиправданих витрат і максимально дозволить прослідкувати інвестиції, вкладені в проект по створенню цінностей;
- розгляд всієї послідовності дій зі створення цінності дозволить побачити, на якому етапі закладається та або інша якість, а також шляхом застережливої дії уникати збої (недоліки, брак), досягати максимальної якості і усувати непотрібні втрати [10].

Зазначені переваги є досить привабливими для визначення причинно-наслідкових зв’язків виникнення проблем в процесах надання адміністративних муніципальних послуг. Та чи можливо застосовувати категорію “бізнес-процес”, яка є основною в методології процесного підходу та у більшій мірі є економічною категорією, в дослідженнях з державного управління, зокрема, у сфері надання адміністративних послуг? На наш

погляд це буде цілком доречним, оскільки процеси надання адмінпослуг мають ознаки бізнес-процесів, а саме вони:

- являють собою сукупність (ланцюг) послідовних логічно пов'язаних, повторюваних дій, що перетинають організацію;

- є діяльністю, яка за певною технологією та з використанням ресурсів органів влади перетворює входи (інформацію, замовлення, документи) на виходи (результати послуг), що представляє цінність для споживача;

- спрямовані на задоволення зовнішніх клієнтів (споживачів послуг).

Крім того категорії “адміністративні послуги”, “сервісна держава” вже базуються на ринкових відносинах, запозичених державним управлінням для переходу на новий формат відносин органів публічної влади з громадянами (ставлення до них не як до прохачів, а як до клієнтів, інтереси яких необхідно задовольняти, поліпшуючи якість їх обслуговування). Крім того термін “бізнес-процес” широко та усталено застосовується у процесному підході, щоби відрізнити основну діяльність в організації (підприємстві) від допоміжної. З урахуванням викладеного, вважаємо цілком доцільним застосовувати такий загально прийнятий у методології процесного підходу термін, як “бізнес-процес”.

Зважуючи усі перелічені формулювання та з урахуванням визначення поняття адміністративних послуг сформулюємо таке бачення *процесу надання адміністративних послуг* для нашого дослідження – сукупність послідовних логічно пов’язаних дій, що за певною технологією виконуються підрозділами одного чи декількох суб’єктів владних повноважень, під час чого використовуються ресурси цих суб’єктів для переробки інформації з метою задоволення прав, інтересів та потреб громадян в отриманні адміністративних послуг

Процесний підхід розглядає діяльність підприємств, установ, організацій, компаній як набір таких процесів:

- бізнес-процесів;

- керуючих процесів (ті, що ставлять цілі);

- підтримуючих процесів (забезпечення різноманітними ресурсами, без чого не можуть існувати основні бізнес-процеси).

Кожен бізнес-процес має: свою певну мету, підпорядковану спільній меті організації; ресурси; власника, який може управляти ресурсами і відповідає за виконання процесу; систему контролю якості та виправлення помилок; систему показників процесу [220].

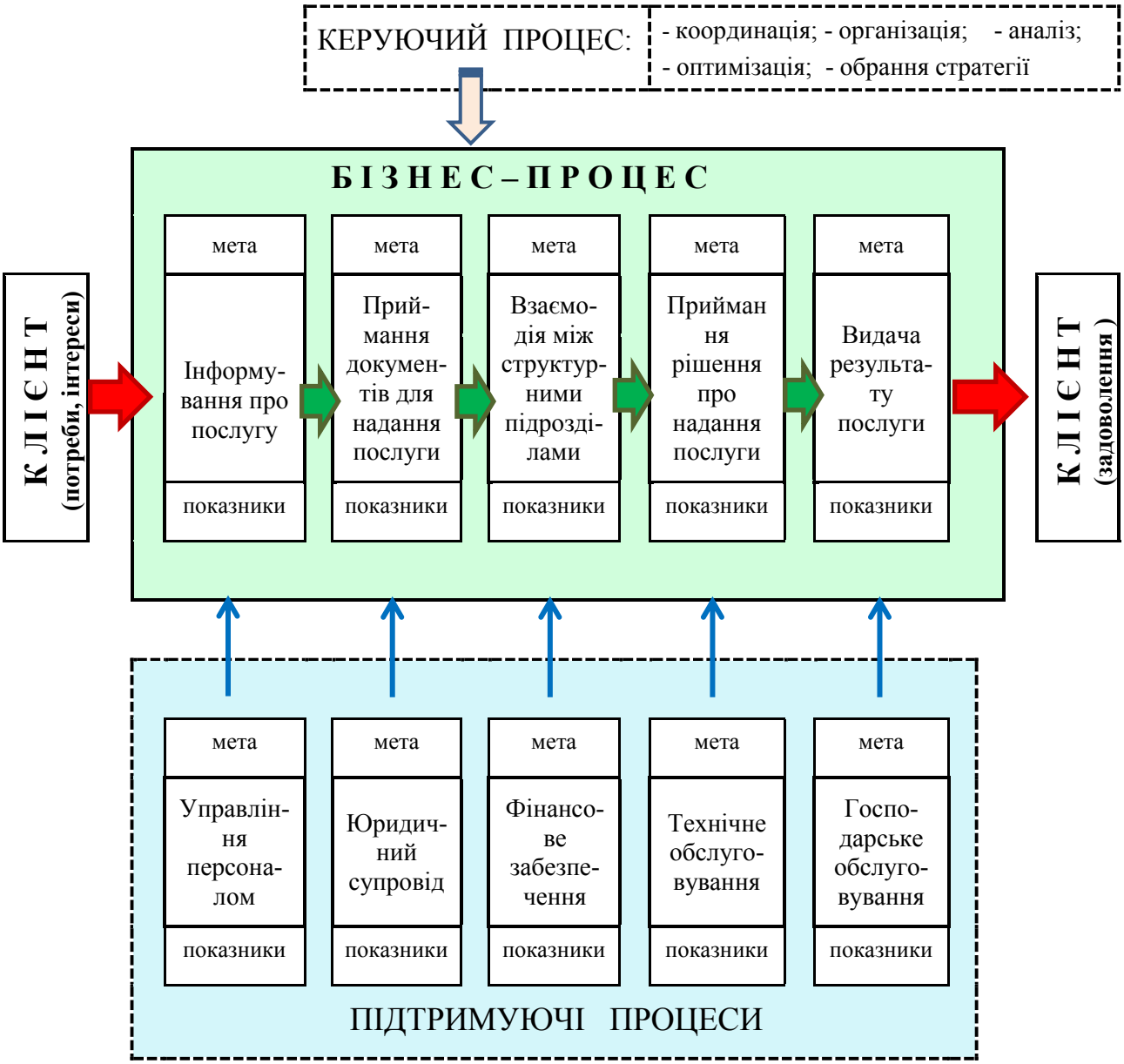


Рис. 2.2 Універсальна модель бізнес-процесу в потоці створення цінності при організації діяльності з надання адміністративних послуг

Джерело: складено автором на підставі дослідження

Сукупність усіх дій по перетворенню матеріалів і інформації в закінчений продукт для клієнта дослідники називають потоком створення цінності. На рисунку 2.2 зображено універсальну модель бізнес-процесу у потоці створення цінності при наданні АП. Тобто бізнес-процесом у цьому випадку є безпосереднє надання адміністративних послуг. Він включає в себе декілька підпроцесів, які можна розглядати, як окремі процеси з різним ступенем деталізації:

- процес інформування про послугу;
- процес приймання документів для надання послуги;
- процес взаємодії між структурними підрозділами одного або різних органів публічної влади;
- процес приймання рішення про надання послуги;
- процес видачі результату послуги.

Функції із забезпечення та керування в даному випадку слід розглядати як другорядні.

Зміст процесів розкривається через процедури, що при цьому використовуються, та операції, які виконуються (рис. 2.3). При цьому набір операцій у кожному процесі залежить від технологій, що використовуються при наданні адмінпослуг.

Тобто в основі будь-якого процесу лежить визначена технологія, до компонентів якої відносяться:

- мета реалізації процесу;
- предмет, що підлягає технологічним змінам;
- способи і методи впливу;
- засоби технологічного впливу;
- впорядкованість і організація, які протиставлені стихійним процесам [212].

З урахуванням вищевикладеного вважаємо за доцільне сформувати визначення поняття *технології надання адміністративних послуг* – це сукупність методів, інструментів та засобів, за допомогою яких визначається

склад і послідовність процедур та операцій у процесі надання адміністративних послуг.

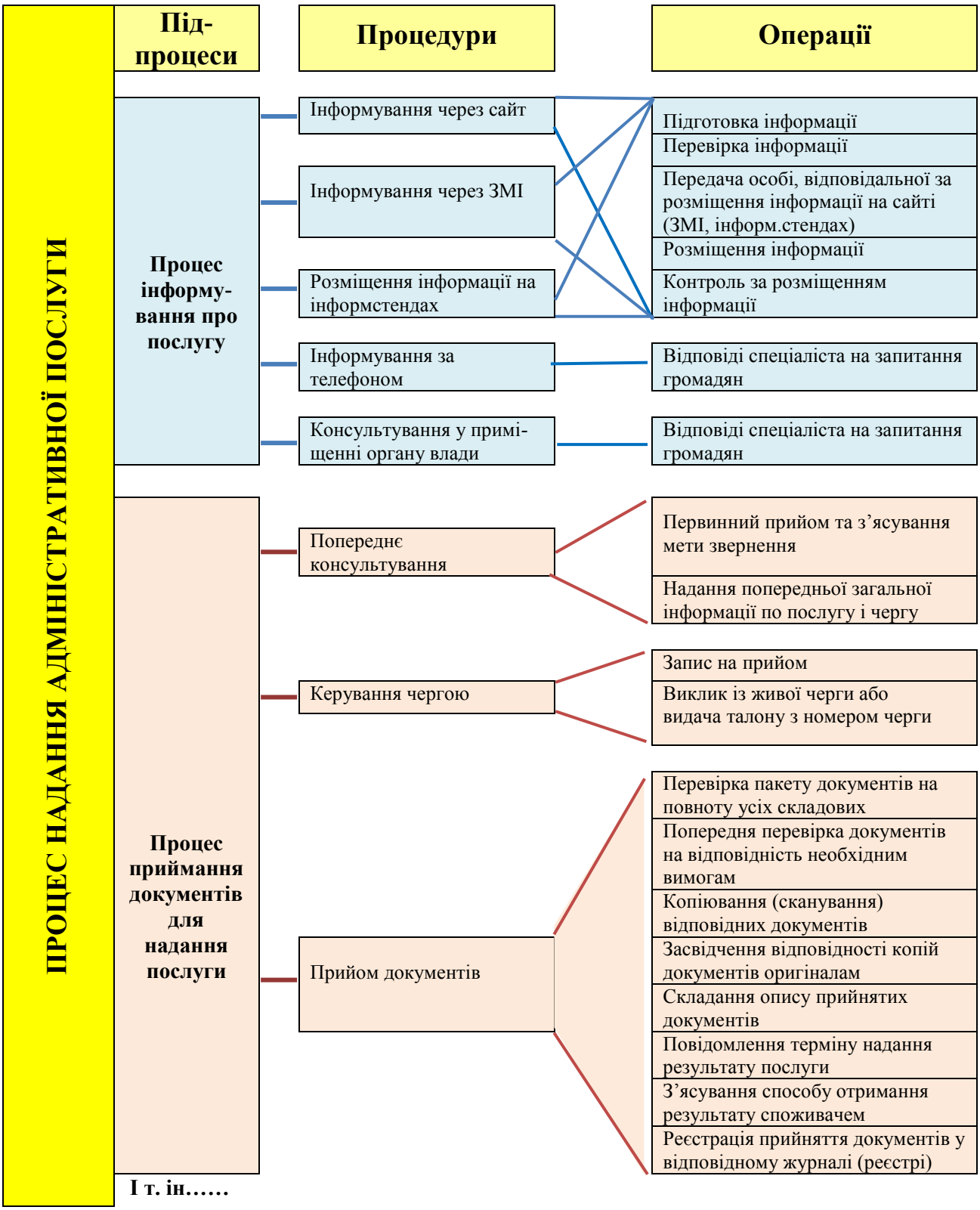


Рис. 2.3 Приклад деталізації процесів надання адміністративних послуг

Джерело: складено автором на підставі дослідження

Слід також уточнити, що це визначення поширюється й на *технології надання адміністративних муніципальних послуг,* як складової загальнодержавної системи надання адмінпослуг.

Впровадження в організації процесного підходу в першу чергу має на увазі роботу по опису і регламентації бізнес-процесів, в рамках якої:

- проводиться розподіл відповідальності за результати робіт, що входять до складу процесів;
- визначається система взаємодії процесів між собою, а також із зовнішніми постачальниками і споживачами;
- визначається перелік документації, необхідної для функціонування процесів (інструкції, регламенти, положення, методики, посадові інструкції і т.і.);
- складається графік розробки і впровадження цієї документації;
- встановлюються показники діяльності процесів, способи і форми збору інформації та порядок звітності перед керівниками;
- визначаються рамки показників, що характеризують нормальний перебіг процесів;
- встановлюються критерії, за якими починається робота з усунення причин відхилення [235].

Дослідження, що проводяться у сферах публічного управління, часто викликають у дослідників необхідність залучення додаткової інформації, яка може допомогти підтвердити або спростувати сформовані гіпотези та висновки, виявити коло проблем, для вирішення яких необхідне прийняття відповідних управлінських рішень. Одним з джерел такої інформації можуть стати експерти, тобто – спеціалісти у конкретній предметній або управлінській сфері, які володіють необхідними знаннями та досвідом і здатні аналізувати інформацію, що до них надходить, та надавати оцінку об’єкту експертизи у межах своєї компетенції. Вони також володіють технологіями, що використовуються у зазначених сферах, і здатні оцінити можливість їх застосування у конкретній управлінській ситуації та з

відповідальністю надавати відповідні рекомендації та висновки [229, с.31].

Комплекс дослідницьких процедур, методів, спрямованих на отримання від експертів інформації, наступний її аналіз й інтерпретацію з метою підготовки та вироблення управлінських і політичних рішень називається *експертною оцінкою* [44, с.155]. Питання методології проведення соціологічних досліджень, у тому числі експертного опитування, розглядаються у працях таких дослідників: О. Титаренко, І. Верцімага, Н. Толстих, Б. Литвак, В. Добреньков, А. Кравченко, В. Єльмєєв, В. Овсяников та інших. Фахівці у сфері соціологічних досліджень вважають, що при чисельних розроблених методиках отримання експертної інформації, універсальної схеми, яка підійшла б до будь-яких питань дослідження, не існує. Вона залежить від характеру обраної мети та поставлених завдань. Але отримання інформації від експертів забезпечується головним чином з використанням методології опитування, яка передбачає такі основні способи: разове індивідуальне опитування (анкетування чи інтерв'ю), одноразове колективне опитування (дискусія, нарада, мозкова атака), індивідуальне опитування в декілька турів (дельфійський метод), колективне опитування в декілька турів (дискусія, нарада, багатоступеневе експертне опитування) [211]. Основне призначення методу експертного опитування: виявлення найбільш суттєвих, складних аспектів досліджуваної проблеми, підвищення надійності, обґрунтованості інформації, висновків та практичних рекомендацій завдяки використанню знань та досвіду експертів. Існують також певні обмеження у застосуванні цього методу: дані, отримані під час експертного опитування потребують співставлення з об'єктивною інформацією, отриманою в інші способи [225].

Програма застосування експертного опитування включає такі основні завдання: виділення цілей опитування; побудування критеріїв відбору та правил участі експертів і критеріїв оцінки наданої ними інформації [223, с.490].

Ціль опитування у нашому дослідженні полягає у підтвердженні або

спростуванні виявлених у ході нашого дослідження чинників, що спричиняють проблеми у сфері надання адмінпослуг, та з'ясуванні ступеню їх важливості з точки зору експертів для подальшого вироблення практичних рекомендацій з оптимізації процесів та технологій надання адміністративних муніципальних послуг [22].

За рекомендаціями соціологів експертна група не може бути чисельною, оскільки за досвідом проведення подібних досліджень – збільшення кількості експертів не дає суттєвого доповнення інформації ані в деталях, ані за якістю [225]. Доцільним для опитування в середньому вважається відбір 10-20 експертів. Найбільш оптимальним способом у нашому дослідженні, на наш погляд, є проведення формалізованого опитування експертів, до якого відноситься звичайне анкетування з питаннями, сформульованими як у відкритій, так і у закритій формі, і яке спрямоване на з'ясування оцінок тих або інших аспектів готового рішення [223, с.492].

Крім цього для з'ясування думки громадян щодо якості їх обслуговування у центрах надання адміністративних послуг доцільно буде використати метод анкетування споживачів послуг. Для визначення практичних умов функціонування центрів надання адміністративних послуг вважаємо за необхідне використовувати метод спостереження та інше.

2.2. Функціонування системи надання адміністративних послуг в Україні

Розглянемо систему надання адміністративних послуг в Україні з урахуванням описаного вище алгоритму реалізації системного підходу у пізнавальному аспекті.

Як свідчить узагальнений досвід наукових досліджень з питань застосування системного підходу, системі притаманні наступні основні властивості: цілеспрямованість (одна з головних ознак системи), складність,

подільність, цілісність, розмаїття елементів, структурованість [69]. Структура системи, її склад, взаємодія частин завжди визначаються ціллю системи. Призначення системи, яку ми розглядаємо, тобто її *цілеспрямованість* полягає у наданні адміністративних послуг громадянам деякими органами влади внаслідок здійснення ними владних повноважень, кінцевим результатом яких є видача документів, або здійснення реєстраційних дій, що засвідчують певний юридичний статус або факт, підтверджуючий набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків фізичної чи юридичної особи відповідно до закону (наприклад: видача свідоцтв, паспортів, довідок, патентів, ліцензій, витягів та виписок з реєстрів, копій, дублікатів документів тощо).

Використовуючи наявні загальні підходи до класифікації систем [55, 198], спробуємо надати класифікаційну характеристику досліджуваного нами об'єкту з позиції системного підходу (таблиця 2.1). Мета класифікації полягає в тому, щоби обмежити вибір підходів для відображення системи, зіставити з виділеними класами прийоми і методи системного підходу та надати рекомендації щодо вибору методів дослідження для відповідного класу систем.

Обраний нами для дослідження об'єкт має велику кількість компонентів із різноманітними зв'язками, що підтверджує наявність ще двох загальних ознак системи – *складності та структурованості*.

Дотримуючись принципу історизму у системному підході, розглянемо етапи створення та розвитку системи надання адміністративних послуг. *Перший етап (зародження)* розпочався у 1998 році, коли Указом Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" було окреслено мету формування такої системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Для досягнення цієї мети серед іншого було окреслено завдання запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого

самоврядування, як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, зокрема шляхом надання державних (управлінських – наприклад: реєстрація, ліцензування, сертифікація тощо) та громадських послуг.

Таблиця 2.1

Класифікаційна характеристика системи надання адміністративних послуг в Україні
Джерело: складено автором на основі дослідження

Ознака класифікації	**Тип**	**Характеристика**
За природою елементів	***Матеріальна***	Система існує реально, а не абстрактно. До її складу входять деякі діючі органи державної влади та місцевого самоврядування, громадяни та юридичні особи
За походженням	***Штучна***	Система створена людьми та має визначену ними мету функціонування – надання адміністративних послуг
За характером взаємодії з зовнішнім середовищем	***Відкрита***	Активно взаємодіє із зовнішнім середовищем (системою вищого рівня – державним управлінням, різними органами влади, що не увійшли до системи, установами та організаціями, громадськістю)
За складністю	***Складна***	Складається з великої кількості простих систем (елементів) і зв’язків між ними. До складу системи входять ЦОВВ та їх територіальні підрозділи, місцеві державні адміністрації, сільські, селищні та міські ради, фізичні та юридичні особи, які активно взаємодіють між собою
За ступенем організованості	***Добре організована***	В системі встановлено чітку внутрішню будову та взаємозв'язки між її складовими частинами, що забезпечують дію системи в цілому
За способом керування системою	***Керована***	Система державного управління (суб’єкт управління) здійснює керуючі впливи на досліджувану систему (об’єкт управління) шляхом доведення їй мети функціонування, прийняття відповідних нормативних актів, регулюючих процеси надання адмінпослуг, організовуючи відповідну взаємодію її з іншими системами тощо

Для цього планувалось визначити перелік відповідних послуг, які потрібні громадянам, а також критерії оцінки якості та ефективності їх надання; вжити заходів з їх децентралізації. Також наголошувалось на необхідності законодавчого унормування повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо надання таких послуг, обов'язки посадових осіб цих органів щодо етичного і професійного спілкування із громадянами [159]. Тобто передбачалось утворення системи надання адміністративних (управлінських) послуг, яка стане елементом більш складної системи – системи державного управління. Слід зазначити, що а ні цією Концепцією, а ні іншими нормативними документами, що регулювали діяльність різних органів влади до 2006 року не було чіткого визначення поняття послуг, які ними надавались, та вони зазначались у різних джерелах, як "державні", "управлінські", "публічні", "адміністративні" тощо. Вперше нормативно було визначено поняття "адміністративної послуги" у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, із схваленням якої у 2006 році можна вважати початок *другого етапу (утворення)* формування досліджуваної системи. З цього часу та до 2012 року у нормативних актах зазначалось, що ці послуги надаються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, територіальними органами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а також уповноваженими підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери управління перелічених органів влади. В цей же період приймається багато різних нормативних актів, якими в основному визначаються попередні норми та стандарти надання адміністративних послуг, порядок їх оплати, формується дозвільна система у сфері господарської діяльності, як одна із підсистем системи надання адміністративних послуг

З прийняттям у 2012 році Закону України "Про адміністративні послуги" (далі – Закон) розпочався *третій етап (формування)* розвитку

системи надання адмінпослуг [25]. Законом було визначено, що *суб'єкт надання адміністративної послуги* це орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати ці послуги [109]. Тобто із системи було виключено такі елементи, як суб'єкти господарювання, що не мають владних повноважень.

Інший елемент, визначений як *суб'єкти звернення,* складають фізичні та юридичні особи, які звертаються за отриманням таких послуг. Ці суб'єкти і є системоутворюючим елементом, оскільки саме задоволення інтересів фізичних та юридичних осіб у реалізації їх прав на отримання таких послуг є важливою метою діяльності та певної взаємодії багатьох органів влади різних рівнів.

Крім цього Законом передбачена необхідність та можливість утворення *центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП)* - це постійно діючі робочі органи або структурні підрозділи виконавчого органу міської ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації, в яких надаються адмінпослуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання таких послуг. На один із центральних органів виконавчої влади, а саме – на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України покладено обов'язки з формування і ведення Реєстру адмінпослуг [164]. Також Законом визначено це міністерство держателем *Єдиного державного порталу адміністративних послуг* – офіційного інформаційного Інтернет-ресурсу, призначеного для можливості звертатись за послугою та отримувати її результати дистанційно в електронній формі**.** До повноважень цього органу також відноситься розробка пропозицій щодо визначення основних напрямів розвитку системи надання адміністративних послуг, реалізації заходів з її реформування.

Всі елементи досліджуваної системи здійснюють між собою постійну взаємодію. Передбачено, що фізичні та юридичні особи звертаються до

відповідальних за надання послуг органів влади особисто або через ЦНАП чи через Єдиний державний портал адміністративних послуг (останній ще у повному обсязі не сформований та працює у тестовому режимі). Адміністратори ЦНАП або Єдиний державний портал адміністративних послуг надсилають отримані від заявників документи безпосередньо органу влади, відповідальному за надання послуги, здійснюють контроль за її своєчасним наданням та забезпечують передачу результату послуги її замовнику [25]..

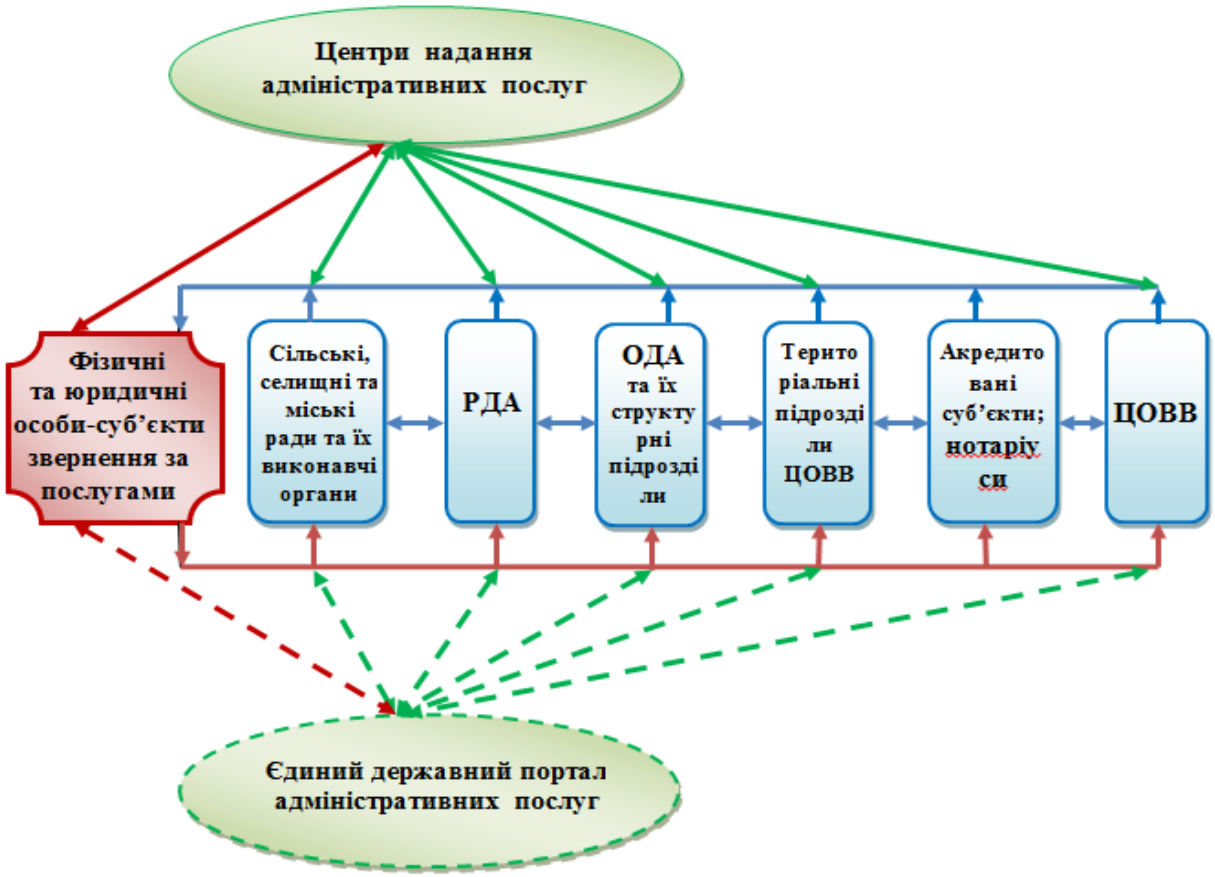


Рис. 2.4 Система надання адміністративних послуг на державному рівні

Джерело: складено автором на підставі дослідження

Також адміністратори ЦНАП в процесі надання послуги можуть здійснювати взаємодію з іншими органами влади та установами з метою підготовки необхідних документів для отримання послуги. Різні органи влади здійснюють між собою взаємодію з обміну інформацією: з надання

адміністративних послуг; з відповідних власних баз даних; з формування Реєстру адміністративних послуг; з формування звітності з питань надання таких послуг та здійснення контролю за додержанням прав громадян у цій сфері тощо. Порядок та спосіб взаємодії між всіма елементами системи визначається технологіями надання адміністративних послуг та організацією процесів надання адміністративних послуг [25].

Наприкінці 2015 року розпочався *четвертий етап (реформування)* системи надання адміністративних послуг, що триває по теперішній час. З прийняттям Закону України від 26.11.2015 № 835-VIII було зроблено крок до створення конкурентного середовища у сфері надання адміністративних послуг, зокрема, з питань реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, а також – реєстрації нерухомого майна шляхом надання повноважень з надання таких послуг нотаріусам та акредитованим суб'єктам, внаслідок чого система надання адмінпослуг набула сучасного вигляду (рис. 2.4). Акредитованим суб'єктом може бути юридична особа публічного права, у трудових відносинах з якою перебуває не менше ніж три державні реєстратори та яка до початку здійснення повноважень у сфері державної реєстрації уклала відповідний договір страхування цивільно-правової відповідальності та пройшла акредитацію Міністерством юстиції України у встановлену нормативними актами порядку. А у випадку, коли передбачається, що акредитований суб'єкт буде здійснювати повноваження лише в частині забезпечення прийняття та видачі документів у сфері державної реєстрації, така юридична особа повинна буде ще укласти договір з іншим суб'єктом державної реєстрації та/або нотаріусом [120].

Наступною загальноприйнятою ознакою системи є *подільність*, яка полягає в тому, що система містить низку підсистем, або елементів, що виділяються за певними ознаками і відповідають конкретним цілям і задачам. Так, наприклад, усі елементи, зображені на попередній схемі (рис. 2.4) можна представити у вигляді окремих підсистем.

Крім цього у складі загальнодержавної системи надання адмінпослуг можна розглядати й інші підсистеми, наприклад: підсистему надання адміністративних послуг на регіональному (обласному) рівні (рис. 2.5), або підсистему надання адміністративних послуг на районному рівні, що також складаються із значної кількості елементів, взаємодіючих між собою [25].



Рис.2.5 Підсистема надання адміністративних послуг на регіональному рівні

Джерело: складено автором на підставі дослідження

Згідно визначення адміністративних муніципальних послуг, що було сформовано нами у першому розділі дисертаційної роботи, їх також можна розглядати, як підсистему у складі загальнодержавної системи надання адмінпослуг (рис. 2.6).

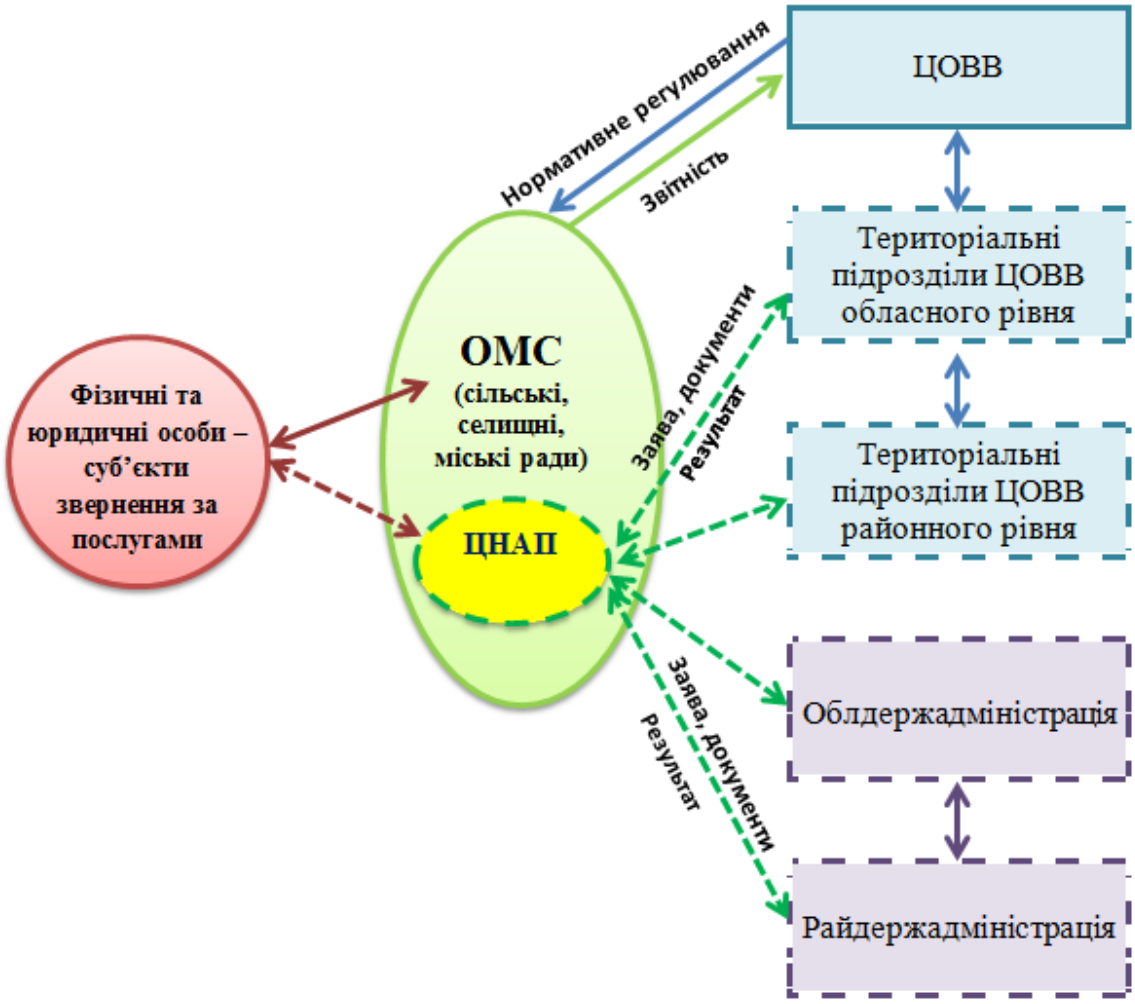


Рис. 2.6 Підсистема "Адміністративні муніципальні послуги"

Джерело: складено автором на підставі дослідження

Наведені приклади підсистем відрізняються кількістю органів влади, що є елементами цих систем, та їх деякими нормативно визначеними повноваженнями. Зокрема органи державної влади обласного рівня в системі мають повноваження щодо контролю та спрямування діяльності відповідних органів державної влади районного рівня. Також певні види адмінпослуг згідно законів надаються лише обласними підрозділами органів державної влади (наприклад: ліцензування діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення; видача посвідчень громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, тощо). Відповідно дещо змінюється й взаємодія між складовими елементами підсистем, але

незмінним залишається її системоутворюючий елемент та цілі – надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам суб'єктами владних повноважень, в чому проявляється наступна загально визначена властивість системи – *цілісність* (рис.2.7).



Рис. 2.7 Цілісність системи надання адміністративних послуг в Україні

Джерело: складено автором на підставі дослідження

Системі надання адмінпослуг притаманна також така ознака, як *розмаїття елементів*, що пов'язана з їх функціональною специфічністю. Наприклад: повноваження ЦОВВ поширюються на всю територію держави, до їх основних завдань відносяться: визначення пріоритетних напрямів розвитку в одній чи декількох сферах; забезпечення нормативно-правового регулювання в цих сферах; управління об'єктами державної власності тощо. Повноваження обласних та районних держадміністрацій поширюються на

території відповідних областей або районів, до їх основних завдань входить забезпечення виконання розпорядчих актів органів виконавчої влади вищого рівня, державних і регіональних програм соціально-економічного, культурного розвитку тощо, підготовка та виконання відповідних бюджетів. Органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради) представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені законодавством. Громадяни та юридичні особи становляться елементами системи, якщо в процесі своєї життєвої чи господарської діяльності потребують певних змін або підтвердження у своєму юридичному статусі тощо, що можуть і повинні реалізувати вище перелічені суб'єкти владних повноважень [25].

Досліджувана нами система є відкритою, оскільки активно взаємодіє із зовнішнім середовищем, у першу чергу – із системою більш високого рівня – державним управлінням. Ця взаємодія здійснюється за допомогою прямих та зворотних зв'язків. У прямих зв'язках надсистема впливає на розвиток системи надання адмінпослуг шляхом:

- політичного впливу – вибір демократичного шляху розвитку держави зробив необхідним запровадити та розвивати нові підходи щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, зокрема шляхом надання адміністративних послуг, підвищення їх якості та наближення до споживачів;

- нормативного регулювання – розробка та прийняття відповідних нормативно-правових актів у цій сфері;

- організаційних заходів – визначення обмеженої сукупності взаємодіючих елементів – органів влади, що мають надавати такі послуги, вжиття заходів із забезпечення професійного навчання відповідних кадрів, організація належної взаємодії усіх структур, причетних до процесів надання цих послуг тощо;

- фінансового забезпечення – виділення певних коштів з державного бюджету на створення необхідних умов з обслуговування громадян при їх зверненні за послугами;

- інформаційного забезпечення – розробка та впровадження відповідних інформаційних технологій для оптимізації процесів надання таких послуг;

- контролю – відстеження результатів роботи системи адмінпослуг з метою визначення подальших заходів впливу з оптимізації її функціонування тощо [25].

Зворотній зв'язок полягає у наданні системою адмінпослуг інформації про стан її функціонування, пропозицій щодо внесення змін до нормативно-правової бази, що регулює відносини у цій сфері, щодо відповідного фінансування тощо системі вищого рівня. Перелічені зовнішні зв'язки є вертикальними, тобто – між управляючим суб'єктом та керованим ним об'єктом.

Також досліджувана система має горизонтальні зовнішні зв'язки з деякими органами державної влади, що не входять до системи, установами та організаціями, здійснюючи обмін інформацією, необхідною для надання адмінпослуг, забезпечуючи розробку відповідного програмного забезпечення для оптимізації процесів надання цих послуг, залучаючи можливі кошти та майно для забезпечення створення належних умов обслуговування громадян, які звертаються за послугами. Крім цього система взаємодіє з громадськістю, інформуючи її про свою діяльність, а також вивчаючи потреби громадян у цій сфері та громадську думку про її ефективність, що впливає на рівень довіри населення в цілому системі державного управління та дає можливість розробляти та вносити зміни в роботу досліджуваної системи з метою її оптимізації [25].

Для досягнення мети системі потрібні певні функції, через які зумовлені її склад і структура. Функції системи – це передусім прояв її властивостей при взаємодії із зовнішнім середовищем [55]. Враховуючи

перелічені вище види взаємодії системи надання адміністративних послуг із зовнішнім середовищем, можна виділити наступні її функції:

- Організаційна – організує виконання завдань, покладених системою вищого рівня, розробляючи та впроваджуючи відповідні технології з оптимізації процесів надання адмінпослуг, забезпечуючи взаємодію із зовнішнім середовищем та всередині системи між її елементами;

- Правова – забезпечує додержання відповідних нормативно-правових актів усіма елементами системи, розробляє внутрішні нормативні акти з питань адмінпослуг та пропозиції з регулювання правового поля в цій сфері з метою її оптимізації;

- Інформаційна – здійснює обмін відповідною інформацією із зовнішнім середовищем та всередині системи;

- Контролююча – здійснює контроль всередині системи за станом надання адмінпослуг та надає результати цього контролю системі вищого рівня;

- Фінансово-господарська – забезпечує створення належних умов для обслуговування громадян в процесі надання послуг [25].

Разом з тим, наявність певних недоліків у роботі сучасної системи адмінпослуг, зокрема – складність та непрозорість процедур надання таких послуг, наявність проявів корупції у цій сфері, відсутність зручних умов для обслуговування споживачів цих послуг тощо свідчить про неналежне виконання функцій системою взагалі та, відповідно, - деякими елементами, що входять до її структури. Забезпечення якісного функціонування системи по всіх різних вказаних напрямках, але у якості єдиного неподільного механізму, зробить можливим долучитись до демократичних принципів урядування в нашій країні, спрямованих на дієву реалізацію прав і свобод громадян, усунувши чисельні корупційні ризики в системі державного управління, зміцнивши довіру громадян до державних інституцій, що сприятиме зміцненню й самої держави [25].

З розвитком системи надання адміністративних послуг розвивались і технології, що всередині неї використовуються (у тому числі – для підсистеми адміністративних муніципальних послуг). Ці технології формували характер взаємодії елементів усієї системи. Зокрема, за етапами розвитку системи можна виділити такі основні технології:

- *Звичайна (класична)* – коли споживачі послуг звертаються за їх отриманням безпосередньо до кожного окремо суб'єкта надання послуги за місцем розміщення такого суб'єкта. Недоліки: безпосередній контакт заявника з надавачем послуги, під час якого можуть проявлятись корупційні ризики; необхідність заявників відвідувати різні органи влади, які часто територіально розпорошені; відсутність у кожного суб'єкта надання послуг можливості створювати зручні та прозорі умови для відповідного обслуговування заявників, оскільки це потребує значних фінансових витрат; майже відсутній контроль за термінами та порядком надання адмінпослуг тощо. Переваги: при створенні прозорих та якісних умов обслуговування може скорочувати терміни надання послуг.

- *Технологія обслуговування за принципом "єдиного вікна",* що реалізується шляхом створення та функціонування інтегрованих офісів, у яких можна отримати більшість популярних послуг (в Україні – центри надання адміністративних послуг). Недоліки: у деяких випадках затягуються терміни надання послуг (наприклад, при наданні швидких послуг, коли адміністратор, що приймає документи і суб'єкт надання послуги знаходяться у різних віддалених будівлях). Переваги: більше можливостей для створення прозорих та якісних умов обслуговування громадян, позбавлення їх необхідності відвідувати чисельні органи влади; контроль за термінами та порядком надання адмінпослуг; усунення деяких корупційних складових при наданні таких послуг.

- *Технологія обслуговування за принципом "віддаленого доступу",* що реалізується шляхом надання можливості громадянам звертатись за послугою та отримувати її результат через мережу Інтернет. При цьому

відбувається трансформація внутрішніх і зовнішніх відносин органів публічної влади на основі використання можливостей інформаційно-комунікаційних технологій з метою оптимізації адміністративних послуг та вдосконалення внутрішніх процесів. Застосовуються технології Е-урядування, що передбачають підвищення рівня участі суспільства в питаннях державного управління, інформування громадян та бізнесу про діяльність державних та місцевих відомств з використанням засобів Інтернету; надання адміністративних послуг в режимі on-line; залучення громадян та бізнесу до обговорення та прийняття управлінських рішень; автоматизація діяльності органів публічної влади та міжвідомчої взаємодії. В системі надання адміністративних послуг оптимальним засобом впровадження технології "віддаленого доступу" є Єдиний державний портал адміністративних послуг – офіційний інформаційний Інтернет-ресурс, призначений для можливості звертатись за послугою та отримувати її результати дистанційно в електронній формі, а також отримувати усю належну інформацію з цих питань. Недоліки (які можна вважати тимчасовими): недостатня обізнаність певної частини громадян у використанні інформаційних технологій; недостатнє покриття територій доступом до мережі Інтернет; недостатні засоби відповідного захисту баз даних, які є дуже розрізненими, що ускладнює обмін необхідною інформацією тощо. Переваги: можливість замовити та отримати послуги й необхідну інформацію з будь-якого зручного для заявника місця; скорочення термінів надання послуг; повне усунення корупційної складової; зменшення витрат на функціонування органів публічної влади тощо.

На сьогоднішній день в Україні співіснують усі ці технології надання адміністративних послуг, оптимально використовуючи які можна удосконалювати процеси надання адміністративних послуг.

В умовах децентралізації влади в Україні органи місцевого самоврядування становляться одним з найважливіших елементів системи надання адміністративних послуг в Україні, які взаємодіють з іншими

елементами цієї системи (органами державної влади, фізичними та юридичними особами) з метою задоволення інтересів громадян під час підготовки, прийняття та видачі документів, або інших адміністративних актів, що засвідчують певний юридичний статус або факт, підтверджуючий набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків фізичної чи юридичної особи відповідно до закону.

На міські ради міст обласного значення, як і на районні державні адміністрації, Законом України "Про адміністративні послуги" (далі – Закон) було покладено обов'язок щодо утворення до 1 січня 2014 року центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Тобто створення таких центрів передбачалось у першу чергу у тих органах влади, де надається максимальна кількість адмінпослуг їх структурними підрозділами, щоб полегшити обслуговування громадян, позбавивши їх необхідності звертатись до різних таких підрозділів (частіше за все – територіально розпорошених у місті) у пошуку необхідних документів. З цією ж метою Законом було передбачено можливість надавати свої послуги через ЦНАП й іншим суб'єктам надання адміністративних послуг на основі узгоджених рішень. Зокрема, через ЦНАП, створені органами місцевого самоврядування, можуть надаватись послуги відповідних обласних та районних державних адміністрацій і в обов'язковому порядку – послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України [109]. Такий перелік був затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. №523-р. Він уключив 51 послугу територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади: 21 послугу – Міністерства юстиції України, 9 послуг – Державної міграційної служби, 14 послуг – Держгеокадастру, 2 послуги Державної санітарно-епідеміологічної служби, 3 послуги – Державної архітектурно-будівельної інспекції, деякі послуги інших підрозділів ЦОВВ, а також усі належні документи дозвільного характеру у сфері господарської діяльності [32]. У жовтні 2017 року цей перелік був

значно розширений та містить більше 170 послуг, у тому числі з питань соціального захисту населення [121].

Вищенаведені вимоги та можливості налагодження горизонтальної взаємодії між органами публічної влади задля підвищення якості обслуговування громадян та запобігання проявам корупції у цій сфері краще були реалізовані органами місцевого самоврядування. Так, наприклад, в Одеській області через центри надання адміністративних послуг, утворені ОМС, станом на 01.01.2016 в середньому надавалось 150 послуг, з яких 49 – це послуги власних структурних підрозділів, 77 – послуги територіальних підрозділів ЦОВВ, а 24 – послуги місцевих державних адміністрацій, що розташовані у містах обласного значення (таблиця 2.2).

Таблиця 2.2

Кількість адміністративних послуг, що надаються через ЦНАП

Джерело: складено автором на основі джерел [80-84, 90, 92, 94-96]

Станом на 01.01.2016р	Середня кількість послуг, що надаються через ЦНАП			
	Усього	у т.ч. послуг міськради	У т.ч. послуг держадмі-ністрацій	У т.ч. послуг тер. підрозділів ЦОВВ
Міські ради міст обласного значення Одеської області	150	49	24	77
Райдержадміністрації Одеської області	56	0	6	50
Одеська міська рада	259	77	107	75
Б.Дністровська міська рада	270	86	64	120
Ізмаїльська міська рада	99	7	7	85
Подільська (Котовська) міська рада	102	27	3	72
Вінницька міська рада	304	133	3	168

У той час, як через ЦНАП, утворені райдержадміністраціями, надавалось в середньому 56 послуг, серед яких лише 6 послуг надавались власними структурними підрозділами і жодної послуги міськрад міст районного значення. Тобто у цих випадках взагалі не було налагоджено відповідної взаємодії.

Рівень відповідної взаємодії між органами публічної влади часто залежить від способу закріплення досягнутих цими органами домовленостей. Так при обстеженні центрів надання адміністративних послуг нами було з'ясовано, що при організації надання через такі центри послуг територіальних підрозділів ЦОВВ та місцевих державних адміністрацій "узгоджені рішення" (як зазначено в Законі) приймались практично за усними домовленостями. Як наслідок виникало багато непорозумінь щодо характеру визначеної взаємодії, відповідальних осіб, чіткого порядку проходження документів та обміну необхідною інформацією, що спричиняло затягування термінів надання послуг та додавало інших незручностей їх споживачам. Це підкреслює необхідність затвердження досягнутих домовленостей про співпрацю у письмовому вигляді (наприклад: заключити угоду), де чітко прописати процедури взаємодії та інші суттєві особливості [222].

Також спостерігаються випадки коли органи публічної влади умисно уникають взаємодії у сфері надання адмінпослуг. Так у зв'язку з прогалинами у законодавстві практично усі послуги підрозділів Міністерства юстиції України з реєстрації нерухомості та бізнесу лише декларативно значились у переліках послуг, що надаються через ЦНАП. Фактично ж взаємодія з цих питань у кращих випадках полягала у залученні спеціалістів територіальних підрозділів Мінюсту до роботи у приміщеннях ЦНАП, а у більшості – такі реєстраційні дії продовжували надавати за старою схемою до 2016 року, коли за законом вони були децентралізовані і передані у ведення органам місцевого самоврядування та місцевим держадміністраціям.

Крім того є й інші випадки нераціональної організації роботи і відсутності належної взаємодії у сфері надання адміністративних послуг. Так з 2016 року припиняється взаємодія з надання послуг Ізмаїльської РДА через ЦНАП, створений Ізмаїльською міською радою. Замість цього райдержадміністрація облаштовує свій ЦНАП. В умовах, коли гроші на це державою не виділяються, а кошти від надання адмінпослуг надходять до міського і районного бюджетів, чи можна створити якісні умови для обслуговування громадян в цьому випадку? І навпаки: внаслідок політичних суперечностей Кілійська та Татарбунарська міські ради при наявності створених в цих містах центрів при райдержадміністраціях облаштовують власні міські центри надання адміністративних послуг лише для обслуговування мешканців міста (при чому у м. Кілія у 2015 році було виділено окреме приміщення та проведений ремонт за кошти районного бюджету для функціонування районного ЦНАП). При цьому робота міськрадою організована таким чином, що за певною частиною послуг містяни все одно змушені звертатись до районного ЦНАП. В умовах реформи з децентралізації, що почалась в Україні та передбачає укрупнення територіальних громад та районів і передачу повноважень місцевих державних адміністрацій органам місцевого самоврядування (у більшості – на базовий рівень), розкривається недалека перспектива передачі утворених адміністраціями центрів міським радам. Тому вказані заходи наведених міських рад вважаємо, м’яко кажучи, нераціональними, оскільки вимагають залучення додаткових фінансових та кадрових ресурсів, але все одно не покращать якості обслуговування громадян [222].

Власні центри міськрадам доцільно було б утворювати там, де внаслідок різних причин не змогли організувати цю роботу належним чином райдержадміністрації і домовитись про надання послуг РДА у таких створених міських центрах. Слід зауважити, що створити ЦНАП з належними умовами обслуговування громадян у цих районах не вдалось головним чином з причини відсутності відповідної взаємодії

райдержадміністрацій з районними радами, оскільки в умовах, коли держава не спромоглась виділити кошти на облаштування центрів, відповідну підтримку адміністраціям на їх прохання в інших районах надавали саме райради.

Відсутність належної взаємодії між Одеською обласною державною адміністрацією, Одеською міською радою та іншими органами виконавчої влади призвела до швидкого згортання блискучого для обслуговування громадян у сфері надання адмінпослуг проекту “Точка Рішень” у м. Одеса. З цієї ж причини лише з вересня 2017 року почав працювати новий міський ЦНАП, але в іншому приміщенні, ніж у тому, на створення якого у 2013-2015 роках з обласного бюджету було виділено понад 35 млн. гривень [99]. До цього послуги надавались у приміщенні, що вкрай не пристосоване для обслуговування великої кількості громадян. І навпаки – відомий досвід організації взаємодії Вінницької міської ради з іншими органами публічної влади та підприємствами різних форм власності, що надають адміністративні та інші послуги. Міська рада створює просторі, прозорі офіси з робочими місцями, облаштованими необхідною оргтехнікою, системою керування черги, якісного доступу до Інтернету та електронної системи документообігу, з утворенням зручних умов для обслуговування громадян та вивченням їх думки про якість цього обслуговування. Через ці офіси міськрада залучає надання якомога більшої кількості послуг інших установ та організацій за взаємною домовленістю з цими службами та активній участі їх співробітників, щоб в одному зручному місті громадяни могли отримувати всі необхідні документи та інформацію [222].

Враховуючи вищевикладене можна зазначити, що саме від рівня налагодження взаємодії між усіма органами публічної влади в системі надання адміністративних послуг залежить рівень задоволення інтересів та потреб споживачів цих послуг, які і є системоутворюючим елементом в цій системі. Вирішуючи питання такої взаємодії керівникам органів публічної

влади варто відкидати певні власні та політичні амбіції, оскільки вони заважають у першу чергу якісному обслуговуванню людей.

2.3. Аналіз роботи центрів надання адміністративних послуг в Україні

2.3.1. Використання сучасних інформаційних технологій в процесах надання адміністративних муніципальних послуг

Одним із пріоритетних напрямів державної політики України є розвиток інформаційного суспільства, спрямованого на формування інноваційної моделі розвитку високотехнологічного урядування, коли кожен громадянин має можливість вільного доступу до інформації та вміє користуватись нею, щоб мати змогу реалізувати свій потенціал для забезпечення особистого і суспільного розвитку та підвищення якості життя, зокрема через отримання високоякісних адміністративних послуг. З метою реалізації цих завдань в Україні було розроблено та прийнято низку нормативних актів, основними з яких стали: Закон України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки”[171]; Концепція розвитку електронного урядування в Україні [182, 183]; Закон України “Про адміністративні послуги” [109]; Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України у 2013 році [185]; Концепція Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року, схвалена урядом у липні 2013 року [179], та інші.

До прийняття Закону України “Про адміністративні послуги” деякі органи місцевого самоврядування, прагнучі підвищити якість обслуговування громадян, намагались вживати заходи щодо розробки відповідного програмного забезпечення та веб-сайтів, об’єднання усіх своїх

підрозділів в єдину комп'ютерну мережу, за допомогою чого процедури надання адмінпослуг стали менш тривалими та більш прозорими. Наприклад: відповідними підрозділами виконкомів Вінницької, Івано-Франківської, Криворізької міських рад було запроваджено електронні бази даних, за допомогою яких здійснюється реєстрація осіб, які звернулись за послугами, відстежуються терміни їх обслуговування, формується необхідна статистична інформація, працює електронна система управління чергою та інформаційні термінали [13, 82, 84, 93]. Ці напрацювання надали також споживачам додаткову змогу перевірити стан виконання замовленої послуги та здійснити оцінювання якості її надання тощо. Разом з цим, незважаючи на наявність такого зручного електронного інструменту, працівники ЦНАП не завжди відмовляються від паперового документообігу. Наприклад, у Харківському ЦНАП до 2017 року усі реєстраційні дії з приймання заяв та документів на отримання послуг, а також – з видачі результату, крім фіксації в електронній базі одночасно дублювались у паперових журналах, що заводились на кожного адміністратора. При чому нумерація у цих журналах відрізнялась від електронної, але використовувалась, як основна, для ідентифікації, зберігання та пошуку архівних справ про надані послуги.

Завдяки розробці та запровадженню програмного продукту "Електронна система оцінки якості надання послуг у муніципальному центрі послуг м. Кривого Рогу" суб'єкти звернення можуть подати звернення в електронному вигляді та долучити до нього скановані документи, які додаються до заяви для реєстрації державним адміністратором та розгляду регіональними, місцевими дозвільними органами. Крім цього через відповідний сайт можна автоматично отримати повідомлення про здійснення реєстрації звернення, стан виконання процедури із вкладенням сканованого дозволу (або відмови в його видачі); надати пропозиції та зауваження щодо кола питань, які є актуальними, й отримати відповідь про розв'язання порушених питань на електронну адресу суб'єкта звернення. Напрацювання виконкому міської ради щодо доступу суб'єктів звернення до інформації про

адміністративні послуги через мережу Інтернет [82] були враховані при розробці Єдиного державного порталу адміністративних послуг, створення якого передбачалось Законом України “Про адміністративні послуги”. Згідно закону через цей загальнодержавний портал суб’єкти звернення з будь-якого регіону України вже з 1 січня 2014 року повинні були мати можливість за допомогою засобів телекомунікаційного зв’язку не тільки завантажувати і заповнювати в електронній формі заяви та інші документи, необхідні для отримання таких послуг, а й отримувати результати їх надання [109]. Але до теперішнього часу цей портал так і не працює.

У 2013 році Одеська обласна державна адміністрація впроваджувала проект із утворення ефективних інструментів електронної взаємодії між громадянами та державними установами регіону при наданні адміністративних послуг. Спільний проект “Електронний уряд – 2013” впроваджувався завдяки фінансовій підтримці Координатору проектів ОБСЄ в Україні, завдяки чому був створений електронний портал “Електронний Центр надання адміністративних послуг в Одеській області” [42], за допомогою якого планувалось забезпечити можливість отримання низки послуг в електронному вигляді, та який на сьогоднішній день працює лише у тестовому режимі. Тестовий формат цього порталу передбачає надання послуг окремо для організацій (за напрямками: реєстрація бізнесу, комунікація та зв’язок, фінанси та інвестиції, будівництво та архітектура, освіта, культура і спорт, промисловість, сільське господарство, реклама, релігія, землеустрій) та громадян (за напрямками: сім’я, соціальне забезпечення). Передбачалось, що для отримання послуги в електронному вигляді користувач порталу (суб’єкт звернення) повинен підписати комплект документів, що подається до Центру надання адміністративних послуг, власним електронним цифровим підписом, який є обов'язковим реквізитом електронного документа та використовується для ідентифікації підпису та підтвердження цілісності даних в електронній формі. Ідея цього проекту взагалі непогана, але зважаючи на законодавчо визначену перспективу

створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг, вважаємо його розробку недоцільною.

На сьогоднішній день в органах публічної влади України запроваджена велика кількість різноманітних інформаційних систем (у тому числі електронного документообігу), інформаційних ресурсів та баз даних, зокрема: функціонує 726 державних інформаційних ресурсів, з яких 143 електронних реєстрів [186]. На їх розробку та підтримку спрямовуються значні бюджетні кошти. Але розробка цих систем та баз даних, використання яких частіше за все здійснюється на всій території країни, здійснюється за відсутності єдиних принципів доступу до інформації та електронної взаємодії, та залежить від відомчої спроможності та ініціативи, що призводить до існування багатьох відокремлених однотипних фактично дублюючих одна одну облікових систем від різних розробників, нераціонального витрачання бюджетних коштів, фактичного унеможливлення надання електронних послуг та "електронної нерівності" громадян.

Відповідно до статті 48 Бюджетного кодексу України видатки на виконання завдань Національної програми інформатизації (НПІ), в тому числі проектів інформатизації органів державної влади, повинні здійснюватись Державною казначейською службою України лише після погодження відповідними розпорядниками бюджетних коштів зазначених проектів з Генеральним державним замовником НПІ (на сьогоднішній день це – Державне агентство з питань електронного урядування) [17]. Так, наприклад: у 2013 році Генеральним державним замовником НПІ було розглянуто 368 проектів загальною вартістю 385,2 млн. грн. за 57 бюджетними програмами від 45 органів державної влади, з яких віднесено до сфери інформатизації та погоджено 296 проектів загальною вартістю 383 млн. грн., що склало 99% від загального обсягу фінансування погоджених проектів [186]. Тобто майже усі проекти з інформатизації, незважаючи на свою розрізненість та непристосованість до міжвідомчої взаємодії,

погоджуються на державному рівні, замість того, щоб за ці гроші виробляти ідентичні для усіх органів влади інформаційні продукти та передавати їм за належністю для використання. Це унеможливлює врегулювання питання звернення громадян за отриманням адміністративних послуг через Інтернет, сплати (за необхідністю) адміністративного збору on-line та отримання результату послуги в електронному вигляді. Хоча все це значно б спростило відповідні процедури, позбавило необхідності збирати чисельні "проміжні" документи та скоротило час громадянам на спілкування з державними органами (особливо це важливо для осіб з обмеженими фізичними можливостями). Крім того, це сприяє неефективній реалізації Регіональних програм інформатизації. Так, наприклад: відповідно до завдань Регіональних програм інформатизації Одеської області з 2001 року для підвищення ефективності роботи органів влади в регіоні – в структурних підрозділах обласної, районних державних адміністрацій та обласній раді впроваджується система електронного документообігу. Разом з цим рівень використання подібних систем в органах влади Одеської області, сьогодні, можна позначити як "електронна канцелярія", тобто в організаціях здійснюється тільки електронна реєстрація документів (навіть без належної внутрішньовідомчої взаємодії та з продовженням використання паперового документообігу) [50].

Основною метою розробки та наповнення Інтернет ресурсів органів публічної влади є забезпечення прозорості діяльності влади для громадськості. Під прозорістю розуміється також і зручність отримання або надання інформації. Виходячи з цього відповідні веб-сайти розробляються з можливістю взаємодії з владою у режимі он-лайн, щоб громадяни просто з дому могли записатись на прийом, спостерігати за чергою на прийомі, відправити свої відгуки, звернення, пропозиції тощо, отримати необхідний документ або консультацію, роздрукувати необхідні бланки та інше. В Україні є багато прикладів такого сервісу. Разом з цим з двадцяти трьох міських та селищних рад населених пунктів Одеської області, що є центрами

районів, власні офіційні веб-ресурси станом на 01.01.2016 мали лише 5 ОМС (або 22%). Тобто мешканці 18 міст та селищ практично взагалі не мають можливості доступу до публічної інформації своїх органів місцевого самоврядування (у тому числі з питань надання адміністративних послуг) без відвідування цих органів. А про мешканців сіл – годі вже й казати. При цьому Регіональна програма інформатизації Одеської області на 2014 - 2017 роки "Електронна Одещина" ("е – Одещина", "е - Odesa Region") [187] не передбачає заходів для міських, селищних та сільських рад. Це призводить до нерівності громадян України щодо реалізації їх прав на отримання публічної інформації та якісних адміністративних послуг.

Згідно Закону суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити серед іншого створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування. З урахуванням вищенаведеної інформації, дуже малий відсоток ОМС виконують зазначені вимоги Закону, оскільки взагалі не мають власних веб-ресурсів. А інформація з вказаних питань, що все ж таки оприлюднена на веб-сайтах органів місцевого самоврядування, обласних, районних державних адміністрацій, у більшості випадків має багато суперечностей та недоліків, містить подекуди застарілу, плутану та неповну інформацію. Причиною цьому можуть бути:

- недоліки організаційного характеру, коли в адміністративному органі не призначено належним чином осіб, відповідальних за розміщення необхідної інформації та підтримання її в актуальному стані;
- нестача кадрів, коли, наприклад, особи, відповідальні за наповнення сайтів, є перезавантаженими і цю роботу відкладають "на останок";
- відсутність у посадових осіб певної компетенції, тобто чіткого уявлення про те, яким чином можна розмістити інформацію, щоби вона була зручною для пошуку та використання споживачами;

- відсутність контролю за станом та якістю розміщення належної інформації на сайті тощо.

Використання сучасних інформаційних технологій в процесах надання адміністративних муніципальних послуг характеризується не лише кількістю та якістю розміщеної на веб-сайтах інформації, а й забезпеченням роботи певних електронних сервісів, наприклад:

- можливість отримати консультацію за допомогою електронної пошти або в on-line режимі;

- скачати бланки та зразки заяв та інших документів, необхідних для отримання послуги;

- здійснити через сайт попередній запис на прийом;

- можливість обслуговування через “персональний кабінет”, наприклад: надіслати скановані копії документів на отримання послуги для їх попередньої перевірки відповідальними працівниками ЦНАП або суб’єкта надання послуги на предмет їх відповідності вимогам законодавства; перевірити стан розгляду процедури з надання послуги на заяву клієнта; надіслати заявку з документами та отримати результат послуги (у деяких можливих випадках, з урахуванням норм діючого законодавства);

- прийняти участь в on-line опитуванні щодо якості обслуговування;

- можливість спостереження за ситуацією у ЦНАП через WEB-камери;

- можливість отримати статистичну інформацію, наприклад, дізнатись про періоди найбільшої або найменшої завантаженості ЦНАП; продивитись історію просування черги; ознайомитись з найбільш затребуваними адмінпослугами тощо.

Забезпечення органами місцевого самоврядування можливості громадянам отримувати багато різної корисної інформації про послуги та використовувати вказані та інші електронні сервіси значно підвищить рівень обслуговування населення та зробить процедури надання адміністративних муніципальних послуг більш прозорими, зрозумілими та доступними.

На сьогоднішній день деякі ЦОВВ запроваджують надання

адміністративних та інших послуг в електронному вигляді. Це значно полегшує і роботу органів місцевого самоврядування у цій сфері. Безумовно, лідером з цих питань є Міністерство юстиції України, яке створило два веб-сайти, через які забезпечується отримання послуг міністерства, його територіальних підрозділів та інших уповноважених осіб без контакту з представниками влади: Он-лайн будинок юстиції та Кабінет електронних сервісів.

Он-лайн будинок юстиції [75] було створено у 2015 році, як проект, що поширювався на територію м. Київ, та після успішного тестування став надавати можливість отримувати електронні сервіси з 2017 року на всій території України. За допомогою цього сайту можна зареєструвати або зняти з реєстрації підприємницьку діяльність, зареєструвати громадську організацію або друковані засоби масової інформації. Також можна замовити повторні документи про державну реєстрацію актів цивільного стану (наприклад, при втраті або пошкодженні): свідоцтва про народження, шлюб, розірвання шлюбу, смерть, зміну імені; а також відповідні витяги з Державного реєстру актів цивільного стану громадян. При чому такі послуги є екстериторіальними, отримати готовий документ можна в будь-якому відділі ДРАЦС, який обере заявник незалежно від місця його реєстрації. Можна також отримати відповідну інформацію практично з усіх реєстрів, адміністрування яких здійснюється підрозділами, що входять до сфери управління Міністерства юстиції України. Крім того на цьому сайті можна отримати й інші цікаві сервіси, наприклад: SMS маяк, за допомогою якого можна своє майно, зареєстроване у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, поставити на контроль і отримувати миттєві повідомлення про статус будь-яких об'єктів цього нерухомого майна (наприклад, у випадку, якщо хтось спробує без дозволу власника вчиняти з цим майном незаконні дії). Розробники Он-лайн будинку юстиції планували до кінця 2017 року розширити можливість користування сайтом (зокрема для доступності у сільських населених пунктах, де відсутній доступ до Інтернету) шляхом

розробки мобільного додатку для смартфонів.

Сайт Кабінету електронних сервісів [51] також надає можливість для отримання вказаних та багатьох інших послуг та відомостей, що знаходяться у віданні Міністерства юстиції України, з розміщенням детальної інформації та покрокових інструкцій. Авторизація клієнтів для отримання сервісів здійснюється шляхом їх реєстрації на порталах з використанням логіну та паролю, а також з використанням електронного цифрового підпису або платіжної картки BankID.

З 2016 року розпочала впровадження електронних послуг також Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, яка через свій сайт забезпечила надання 6-ти послуг, доступних після авторизації в особистому електронному кабінеті (наприклад: витяг з Державного земельного кадастру про земельну ділянку, витяг з технічної документації про нормативну грошову оцінку) та 5-ти послуг, доступних без авторизації. При чому власник (землекористувач) земельної ділянки, подавши заяву до органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, зможе отримати інформацію про осіб, які отримували доступ до інформації про право власності та речові права на дану земельну ділянку [30].

Створює Портал Електронних Послуг й Пенсійний фонд України. За допомогою Порталу передбачається можливість подати заявку на призначення та перерахунок пенсії, видачу даних з реєстрів застрахованих осіб, надіслати скаргу або записатись на прийом до відповідного управління Пенсійного фонду [108]. Через сайт «Електронна система здійснення декларативних процедур у будівництві» Державної архітектурно-будівельної інспекції України у 2016 році запроваджено надання 6-ти електронних адміністративних послуг [29].

Як бачимо, питання забезпечення надання адміністративних послуг за допомогою Інтернету, як вже було зазначено раніше, вирішуються в Україні не комплексно, а точково за ініціативою керівників окремих ЦОВВ або міських рад. А створення єдиного загальнодержавного інтегрованого ресурсу

для електронних сервісів до теперішнього часу не відбулось. Частково цю прогалину намагаються виправити волонтери, утворивши в рамках боротьби з корупцією відомий в Україні Портал державних послуг iGov, за допомогою якого можна надіслати заявку разом із сканкопіями необхідних документів і у визначений час звернутись до відповідного органу, у тому числі – відповідної сільської, селищної, міської ради за отриманням результату послуги [107]. Перелік послуг, що можна отримати через цей портал є досить великим, але він залежить від регіону, в якому замовляється послуга і від переліку суб'єктів надання послуг, з якими було досягнуто домовленості про взаємодію у зазначеній сфері. Портал може допомогти скоротити кількість візитів громадян до органів влади за отриманням послуг та терміни їх надання, але він все одно не зможе повною мірою виконувати функції, передбачені для Єдиного державного порталу адміністративних послуг, створення якого передбачено Законом України "Про адміністративні послуги".

2.3.2. Фактичні умови роботи центрів надання адміністративних послуг.

Законом України "Про адміністративні послуги" було зобов'язано, зокрема, міські ради міст обласного значення та районні державні адміністрації утворити центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) до 1 січня 2014 року. Постановами Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 року № 118 та від 01.08.2013 року № 588 були затверджені відповідно Примірне положення про центр надання адміністративних послуг та його Примірний регламент. Створення таких центрів було спрямовано на подолання багатьох проблем у сфері надання адміністративних послуг, що не тільки знижували рівень довіри громадян до органів публічної влади, але й ставали причиною проявів корупційних ризиків у цих відношеннях. Серед таких проблем можна виділити зокрема:

- складність процедур надання адміністративних послуг, коли замовники послуг задля їх отримання повинні збирати значну кількість документів, проміжних рішень та погоджень по різних органах влади, які частіше за все розташовані у різних місцях населених пунктів, вистоюючи підчас великі черги у адміністративних органах, та очікуючи різні терміни на їх підготовку;

- відсутність або обмежений доступ до інформації про процедури надання адміністративних послуг;

- затягування посадовими особами органів місцевого самоврядування та виконавчої влади термінів надання багатьох адміністративних послуг;

- незручний режим роботи органів влади, що надають такі послуги, який частіше за все співпадає із звичайним графіком роботи більшості громадян та викликає певні незручності у першу чергу для фізичних осіб, які змушені звертатись за отриманням адмінпослуг;

- відсутність альтернативних способів звернення до адміністративних органів за послугами, що ставить у пряму залежність споживачів послуг від посадових осіб, які їх надають.

- відсутність належних умов для очікування громадян, особливо для осіб з обмеженими фізичними можливостями, коли у коридорно-кабінетних системах органів публічної влади відсутні елементарні стільці та столи для заповнення документів, відсутні засоби для легкого доступу до цих кабінетів громадянам з особливими потребами та інше.

Наявність вище перелічених умов і необхідність прямого контакту замовника послуг з виконавцем часто спричиняє випадки прихованого або прямого вимагання якихось благ з боку посадових осіб від споживачів послуг, або пошуку останніми іншого, “спрощеного” шляху отримання послуг за відповідну “винагороду” [67, с.621].

Створення центрів надання адміністративних послуг й повинно стати тією альтернативою, що значно покращить якість обслуговування громадян та допоможе запобігти корупційних ризиків. Тому Законом було передбачено

створення таких центрів у першу чергу у тих органах влади, де надається максимальна кількість адмінпослуг їх структурними підрозділами, зокрема у виконкомах міських рад міст обласного значення. Крім того Законом передбачено заходи з децентралізації надання базових адміністративних послуг, пов'язані з необхідністю передати повноваження з прийому документів для надання адмінпослуг та видачі їх результатів від територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та місцевим райдержадміністраціям.

Станом на 01.10.2015 року у Миколаївській, Одеській та Херсонській областях центри надання адміністративних послуг було відкрито виконавчими комітетами усіх міських рад міст обласного значення (16 центрів) та усіма райдержадміністраціями (59 центрів). Відкриття таких центрів відбувалось не завжди своєчасно. Із затримкою від одного до восьми місяців відкрито 13 (або 62%) центрів у Херсонській області та 9 (або 30%) – в Одеській області [90; 67, с.622]. Відкриття центрів ускладнювалось певними факторами: відсутність належного приміщення, коштів на їх ремонт та створення належних умов для якісного обслуговування громадян, нестача підготовлених для цієї роботи кадрів, застаріла оргтехніка та програмне забезпечення тощо. З моменту відкриття по сьогоднішній день ці недоліки не вдалось повністю усунути на місцях, приміщення не підготовлено для створення відкритих та прозорих умов обслуговування споживачів послуг. Частіше за все під роботу центрів виділялось по декілька кабінетів у приміщеннях міськрад, райдержадміністрацій або інших організацій без проведення відповідного ремонту та переобладнання. Тому є випадки, коли обслуговування громадян здійснюється у приміщеннях, площа яких не відповідає визначеним нормативними документами розмірам. Така ситуація спостерігається по 17 ЦНАП, що складає майже 23 відсотка від загальної кількості відкритих центрів. При чому в Саратському ЦНАП Одеської області обслуговування споживачів послуг тривалий час здійснювалось на площі 9 кв.м. (при нормі не менше 50 кв.м) на п'ятому поверсі приміщення

РДА одним адміністратором, а кількість населення Саратського району є більшим, ніж в середньому по інших районах області. Не набагато краще була ситуація й у Болградському районі. У Херсонській області значні порушення у цьому напрямку спостерігались у Каланчацького ЦНАП – 10 кв.м, при нормі не менше 50 кв.м, а також у ЦНАП Голопристанської та Каховської міських рад, із площею відповідно – 20 кв.м. та 47 кв.м, при нормі не менше 70 кв.м. У Миколаївській області викликали занепокоєння центри Очаківської та Южноукраїнської міських рад, із площею відповідного обслуговування громадян відповідно – 31 кв.м. та 47 кв.м. В таких умовах забезпечити розподіл приміщень на відкриту для відвідувачів та закриту частини, а також облаштування зон прийому (рецепції), інформування, очікування та обслуговування, забезпечити децентралізований прийом документів по базовим популярним послугам, як це передбачено нормативними документами, виявляється майже неможливим.

З утворених центрів – шість працювали з порушенням визначеного Законом часу прийому суб'єктів звернень, коли був відсутній прийом громадян у суботу і в деякі дні – до 20.00 години . Більшість таких порушень зафіксовано в Херсонській області (4 випадки) і жодного – в Миколаївській. Частіше така ситуація спостерігається там, де ЦНАП розміщено у приміщенні місцевої ради або адміністрації і керівництво цих органів влади не погоджує доступ громадян до частини цих приміщень у неробочий для всього органу час [67, с.623].

Законом визначено, що центр надання адміністративних послуг – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг. Термін "робочий орган" зустрічається у різних нормативних актах, але його чіткого визначення в них не наводиться.

Роз'яснення цього терміну надано Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва відповідно до Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності”, згідно якому робочий орган не є структурним підрозділом районної державної адміністрації або міського виконавчого комітету, а лише організаційним утворенням, яке забезпечує відповідну роботу місцевого дозвільного органу та державного адміністратора з питань видачі документів дозвільного характеру (переоформлення, видача дублікатів, анулювання) суб'єктам господарювання [67, с.623]. У науково-практичному коментарі до Закону України “Про адміністративні послуги” за загальною редакцією В.П.Тимощука зазначено, що статус постійно діючого робочого органу передбачає його формування із числа працівників (посадових та/або службових осіб) різних суб’єктів надання адміністративних послуг, в тому числі залучення до складу такого органу працівників (посадових та/або службових осіб) різних суб’єктів надання адміністративних послуг принаймні для консультування [73, с.191]. Організовуючи роботу ЦНАП, відповідні органи публічної влади обрали найбільш зручну, на їх погляд, форму утворення центрів. Так більшість ЦНАП Миколаївської та Херсонської областей (відповідно 75% та 86% від загальної кількості) працюють у формі постійно діючого робочого органу, а в Одеській області 83% центрів створено як структурні підрозділи райдержадміністрацій та виконкомів міськрад [67, с.624]. Крім цього для зручності обслуговування населення при ЦНАП можуть утворюватись територіальні підрозділи центру надання адміністративних послуг та/або віддалені місця для роботи адміністраторів такого центру. Така можливість використовується головним чином у містах, що є обласними центрами або іншими великими містами обласного значення (Київ, Вінниця, Харків, Одеса, Кривий Ріг та інші).

Для зручного обслуговування громадян Законом передбачена можливість надання у приміщеннях ЦНАП супутніх послуг (копіювання, ламінування документів, продаж канцтоварів, фотографування, банківські

послуги тощо) суб'єктами господарювання, добір яких здійснюється органом, що утворив центр надання адміністративних послуг, на конкурсній основі за критеріями забезпечення мінімізації матеріальних витрат та витрат часу суб'єкта звернення. Разом з цим було окреслено заборону надання платних супутніх послуг безпосередньо суб'єктом надання адмінпослуг або центром надання адміністративних послуг. Але практика показує, що надання таких послуг організовано лише окремими центрами, більшість яких розташовано в Одеській області (Додаток_). Гальмування цього процесу пов'язано як з недостатньою площею приміщень ЦНАП, так і зі складністю і суперечністю нормативних документів, що регламентують діяльність органів влади в цьому напрямку. За підсумками – громадяни змушені шукати місця, де можна оплатити необхідну послугу, зробити копію відповідних документів, щоб сформувати необхідний пакет для отримання послуги тощо, і далеко не завжди суб'єкти господарювання, які надають ці послуги знаходяться поруч із ЦНАП.

За інформацією міськвиконкомів міст обласного значення та райдержадміністрацій у Херсонській області визначено основні проблемні питання в частині створення та належного функціонування Центрів, які потребують нагального вирішення на державному рівні, а саме:

1. Відсутність затвердженого на державному рівні Переліку адміністративних послуг, які повинні надаватися через Центри.

2. Недостатній рівень підготовки адміністраторів Центрів, відсутність відповідних навчальних програм та підвищення їх кваліфікації.

3. Невідповідність нормативно-правових актів суб'єктів надання адміністративних послуг вимогам чинного законодавства з питань надання адміністративних послуг [102, 67, с.628].

4. Відсутність в адміністраторів центрів важелів впливу на суб'єктів надання адмінпослуг та інші.

Дійсно, відсутність затвердженого на державному рівні переліку адміністративних послуг призводить до того, що органи місцевого

самоврядування та місцеві органи виконавчої влади не дивлячись на те, що поняття таких послуг було наведено як у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, так і у Законі України “Про адміністративні послуги”, не можуть або не бажають чітко визначитись, які саме види їх діяльності підпадають під визначення адміністративної послуги та потребують особливих умов їх здійснення для покращення обслуговування мешканців територіальних громад та запобігання корупційних ризиків у цій сфері. Як наслідок, маємо ситуацію, коли працюючи в однаковому правовому полі, навіть – в одному регіоні, органи місцевого самоврядування декларують досить різну кількість своїх адмінпослуг. Наприклад, по міськрадах міст обласного значення, які є більш прогресивними у сфері надання адмінпослуг, оскільки створили та забезпечують функціонування центрів надання адміністративних послуг:

- у Миколаївській області розбіжність у кількості власних послуг складала від 24 по Первомайській міській раді до 94 по Миколаївській міській раді;
- в Одеській області – від 22 по Ізмаїльській міській раді до 86 по Білгород-Дністровській міській раді;
- у Херсонській області – від 1 по Каховській міськраді до 34 Новокаховській міській раді [67, с.629].

Як бачимо, статус міста – обласного центру не завжди впливає на збільшення кількості таких послуг у виконкомах міськрад.

Сьогодні у процесі розгляду питань децентралізації та передачі повноважень об’єднаним громадам, зокрема: із забезпечення надання адміністративних послуг через ЦНАП, які їм необхідно буде створювати, часто виникає питання, чи зможуть виконкоми знов створених територіальних громад виконати це завдання і на якому рівні? Практика показує, що майже за два роки діяльності з моменту створення центрів надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування все ж таки краще вдалось організувати цю роботу, ніж районним державним адміністраціям. Так, наприклад, середня кількість адмінпослуг, що

надавалась через ЦНАП, утворені міськрадами міст обласного значення у Херсонській області (не враховуючи обласний центр) на 10 послуг (або в 1,2 рази) більша, ніж по центрам при райдержадміністраціях. У Миколаївській області – на 50 послуг (або в 1,8 рази більше), а в Одеській області – на 94 послуги (або в 2,7 рази більше) [67, с.629].

Згідно Закону у населених пунктах, які є адміністративними центрами областей та районів, центри надання адміністративних послуг утворюються за рішенням відповідних селищних або міських рад і можуть забезпечувати надання адміністративних послуг, у тому числі відповідними обласними, районними та міськими державними адміністраціями, на основі узгоджених рішень. У разі утворення центрів надання адміністративних послуг районними державними адміністраціями такі центри можуть забезпечувати надання адміністративних послуг обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на основі їх узгоджених рішень. Крім цього також на основі узгоджених рішень із суб'єктами надання адміністративних послуг через ЦНАП можуть надаватися інші адміністративні послуги і в обов'язковому порядку – послуги, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України. І чим більше послуг від різних органів влади надається через центр, тим краще для громадян, оскільки в такому випадку максимально забезпечується можливість обслуговування в "єдиному вікні" без необхідності відвідувати чисельні адміністративні органи. З метою найкращої реалізації цієї мети прогресивними у цьому напрямку міськими радами у приміщеннях ЦНАП забезпечується й надання іншого виду обслуговування, наприклад надання юридичних та профільних консультацій різними органами влади, видача архівних довідок та копій рішень міськрад, прийом звернень та скарг від громадян, прийом та обслуговування спеціалістами підприємств, що здійснюють надання комунальних послуг тощо. Звичайно, все це становиться можливим за умови достатньої площі та організації приміщень центрів, їх відповідного матеріального та кадрового забезпечення.

Проаналізувавши дані, наведені у інформаційних матеріалах з адміністративних послуг, розміщених на офіційному веб-сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, можна зробити висновки про певний рівень організації обслуговування через ЦНАП та налагодження взаємодії між різними органами публічної влади в процесах надання адмінпослуг, зокрема через центри надання адміністративних послуг. Так у південних регіонах України простежується дуже слабка ініціатива з боку райдержадміністрацій у цьому напрямку, оскільки через утворені ними центри надавалось в середньому від 52 (Херсонська область) до 61 (Миколаївська область) послуг (Додаток Ж). Якщо врахувати, що згідно розпорядженню Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 р. № 523-р через ЦНАП повинні були в обов'язковому порядку надаватись базові адміністративні послуги територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади у кількості 51 послуг, а також усі відповідні дозвільні документи, можна зробити висновок, що райдержадміністрації "з натяжкою" намагались виконувати зазначені вимоги, а послуги власних структурних підрозділів продовжують надавати за старими умовами без належного регулювання та прозорості. Така ситуація мала місце у Казанківському та Новоодеському районах Миколаївської області; Арцизькому, Біляївському, Великомихайлівському, Роздільнянському та Тарутинському районах Одеської області; Каховському районі Херсонської області. Крім того загальна кількість адмінпослуг, що надається через ЦНАП по деяких райдержадміністраціях взагалі свідчить про порушення вимог вищевказаного розпорядження Кабінету Міністрів України. Найбільший відсоток таких порушень спостерігався в Херсонській області (53% від загальної кількості районних ЦНАП), в Одеській та Миколаївській областях такі випадки мали місце відповідно у 39% та 21% загальної кількості районних ЦНАП. Що стосується центрів, утворених міськими радами, то такі недоліки у південних регіонах України майже не спостерігались. Навпаки загальна кількість послуг, що надавались через ЦНАП сягає у деяких випадках 270 (Білгород-

Дністровська міська рада), 244 (Одеська міська рада), 171 (Миколаївська міська рада) і в середньому склала 111, 150 та 62 послуг відповідно по Миколаївській, Одеській та Херсонській областях [67, с.631].

У центрах надання адміністративних послуг, створених міськрадами міст - обласних центрів, на основі узгоджених рішень з обласними державними адміністраціями надаються адміністративні послуги їх структурних підрозділів. Кількість таких послуг по різним областям сильно коливається від 5 по Херсонській ОДА до 122 по Одеській ОДА. Міськради інших міст обласного значення через ЦНАП забезпечували надання адмінпослуг районних державних адміністрацій лише в Одеській області. По інших областях південного регіону України така взаємодія не спостерігалась. Така ж ситуація по центрах, які утворено райдержадміністраціями – через них не забезпечується надання адмінпослуг міських та селищних рад районних центрів.

Згідно Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р об’єднаним громадам будуть передані серед інших повноваження з надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг [181]. Пріоритетним є об’єднання громад із центрами у містах та селищах, які є на сьогоднішній день районними центрами. Тому саме органи місцевого самоврядування у таких містах та селищах повинні будуть перебрати на себе обов’язок по створенню ЦНАП та організації їх якісної роботи. Це з одного боку полегшить завдання таких ОТГ, оскільки у багатьох випадках працювати доведеться не “з нуля”, а використовуючи передані від РДА вже створені центри з можливістю роботи в них вже підготовлених кадрів. А з іншого боку відсутність на теперішній час взаємодії між міськими та селищними радами з районними державними адміністраціями буде гальмувати в подальшому децентралізацію у сфері надання адміністративних послуг у таких центрах об’єднаних громад.

Крім власних веб-сайтів міські ради міст обласного значення передають інформацію про роботу центрів надання адміністративних послуг та про кількість послуг, що через них надаються, для оприлюднення на офіційному веб-сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, яка щоквартально оновлюється. Також щокварталу органи місцевого самоврядування та виконавчої влади надають оновлену інформацію про адмінпослуги, що ними надаються, для внесення до державного Реєстру адміністративних послуг. Разом з тим ідентична інформація одних і тих самих органів публічної влади, що міститься на різних ресурсах, дуже відрізняється (таблиця 2.3), що свідчить:

- про неналежну якість звітної інформації;
- про неповний обсяг надання власних адмінпослуг через свої ЦНАП. Тобто через центри надання адміністративних послуг міські ради надавали лише від 55% (Одеська, Херсонська області) до 83% (Миколаївська область).

Слід також зазначити, що хоча майже усі міські ради, що утворили ЦНАП затвердили у переліках адміністративних послуг, що надаються через центри, послуги Державної реєстраційної служби з реєстрації підприємницької діяльності та нерухомого майна, фактично такі послуги до травня 2016 року надавались безпосередньо державними реєстраторами в цій службі, оскільки не було внесено змін до відповідних законодавчих актів про заборону здійснювати прийом документів на надання послуг у цій сфері та видачу їх результатів безпосередньо суб'єктами надання таких послуг і не було надано ЦНАП можливості доступу до відповідних реєстрів. Таким чином фактично децентралізації повноважень з прийому та видачі документів по базовим адміністративним послугам Міністерства юстиції України не відбувалось аж до прийняття закону про повну передачу обов'язків з реєстрації підприємництва та нерухомості органам місцевого самоврядування.

Аналіз оприлюднених переліків послуг у розрізі за видами діяльності місцевих органів влади показав відсутність опрацьованих ними узагальнених

висновків щодо необхідності визначення певних видів діяльності цих органів, як адміністративної послуги.

Таблиця 2.3

Кількість адміністративних послуг, що надаються виконкомами міст обласного значення

Джерело: складено автором на основі джерел [79, 83, 90, 92, 94-98, 102]

№ з/п	Орган влади	Кількість власних адмінпослуг		
		Надаються через ЦНАП		За даними Держреєстру адміністративних послуг
		За даними, надісланими Мінрегіонбуду	Згідно даних, розміщених на сайті ЦНАП	
	Миколаївська область			
1	Облдержадміністрація	17	-	53
2	Миколаївська міськрада	94	52	71
3	Вознесенська міськрада	54	15	51
4	Очаківська міськрада	30	33	58
5	Первомайська міськрада	24	50	41
6	Южноукраїнська міськрада	40		72
	Одеська область			
1	Облдержадміністрація	122	92	20
2	Одеська міськрада	42	61	118
3	Білгород-Дністровська міськрада	86	86	160
4	Ізмаїльська міськрада	22	22	33
5	Черноморська (Іллічівська) міськрада	74	98	96
6	Подільська (Котовська) міськрада	27	28	63
7	Теплодарська міськрада	24	27	49
8	Южненська міськрада	66	-	111
	Херсонська область			
1	Облдержадміністрація	5	-	29
2	Херсонська міськрада	22	22	22
3	Голопристанська міськрада	17	17	35
4	Каховська міськрада	34	34	32
5	Новокаховська міськрада	1	4	41

Особливості місцевого самоврядування припускає розмаїття утворених у складі виконкомів різних структурних підрозділів та деякі незначні відмінності у потребах громадян різних територіальних громад щодо отримання адмінпослуг. Проте не може бути значних відмінностей у наданні цих послуг, наприклад: з питань праці та соціального забезпечення (кількість таких послуг у переліках коливається від нуля до шістдесяти), у захисті справ дітей (від 0 до 13 послуг) тощо [67, с.635].

Багато послуг міськвиконкомів, що потрапили до Реєстру адміністративних послуг, оприлюдненого на офіційному веб-сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, визначені невірно. Служба у справах дітей Очаківської міської ради помилково віднесла до адмінпослуг такі функції, як "Реєстрація народження підкинутої чи знайденої дитини" та "Надання дитині статусу дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування". Здійснення цих процедур не передбачає звернення споживача таких послуг за її наданням, це є необхідні дії служби з метою захисту прав дітей. Управління соціального захисту населення Очаківської міської ради вказує серед своїх послуг **"**Визначення статусу громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та видача дубліката посвідчення у разі його втрати або псування", що фактично є послугою облдержадміністрації. Голопристанська міська рада чомусь віднесла до адміністративних послуг "Надання довідки-характеристики на громадян за місцем проживання виконавчого комітету", що не передбачено владними повноваженнями міськради, визначеними законом. Одним із структурних підрозділів Одеської міської ради серед адміністративних послуг зазначено "Підготовку проекту рішення виконавчого комітету", хоча це не має абсолютно ніякої конкретики та може бути лише проміжним етапом у підготовці рішення з надання якоїсь адмінпослуги. Крім того Одеська міська рада віднесла до адміністративних багато послуг, що надаються її комунальними підприємствами, наприклад: "Погодження на

розміщення рекламних конструкцій на зеленій зоні міста” (КП “Міськзелентрест”); “Узгодження проектування, будівництва, реконструкції, розширення, технічного переобладнання” (КП “Міжнародний аеропорт Одеса”); “Видача технічних умов на реконструкцію та капітальний ремонт вулиць м. Одеси” (КП “Міські дороги”) та інші.

Висновки до розділу 2

1. Об’єкт нашого дослідження являє собою сукупність багатьох різних органів державної влади, місцевого самоврядування, створених ними установ, вагому частину населення, які активно, з використанням різних технологій, взаємодіють між собою у процесах надання адміністративних послуг з метою задоволення певних потреб, інтересів та прав фізичних та юридичних осіб. Тому застосування системного підходу дозволить нам сформувати цілісне уявлення про систему надання адміністративних послуг в Україні загалом та про особливості технологій та процесів надання адміністративних муніципальних послуг, як складової зазначеної системи. Системний підхід спирається на сукупність принципів, методів та засобів організації та побудови не тільки теоретичного знання а й практичної діяльності, тобто на конкретний емпіричний матеріал, який у нашому дослідженні планується отримати за допомогою проведення експертного опитування фахівців у сфері надання адмінпослуг, анкетування споживачів послуг, аналізу статистичних даних та спостереження за роботою центрів надання адміністративних послуг. Також нами обґрунтовано використання процесного підходу у нашому дослідженні, як методу, який дозволяє розглядати будь-яку роботу або діяльність як сукупність взаємопов’язаних процесів, які у свою чергу складаються з процедур та операцій, набір яких залежить від технологій, що у цій діяльності використовуються. Застосування процесного підходу дозволить розглянути всю послідовність дій в процесах надання адміністративних муніципальних послуг та побачити,

на якому етапі закладається та або інша якість, де можуть бути якісь збої або недоліки, щоби мати можливість вжити застережливі дії та заходи з їх запобігання або усунення з метою підвищення задоволеності замовників цих послуг.

2. Розгляд системи надання адміністративних послуг в Україні через призму системного підходу дозволив нам проаналізувати її на відповідність загальноприйнятим властивостям систем, надати її класифікаційну характеристику, згідно якої встановлено, що ця система є штучною, матеріальною, відкритою, складною, керованою та добре організованою. Дотримуючись принципу історизму у системному підході нами було встановлено чотири основні етапи розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні. Законом України "Про адміністративні послуги" було надано визначення понять адміністративної послуги, суб'єкта звернення, суб'єкта надання адміністративної послуги та визначено основні вимоги щодо порядку та способів взаємодії між ними. З урахуванням цих норм та фактичного стану справ у цій сфері нами було встановлено та схематично представлено склад та структуру системи надання адміністративних послуг в Україні (у тому числі її підсистеми "Адміністративні муніципальні послуги"), а також певні способи взаємодії між елементами системи з урахуванням застосування різних технологій обслуговування громадян при наданні таких послуг. Під час дослідження серед зазначених технологій було окреслено три основні їх види: звичайну (класичну), технологію обслуговування за принципом "єдиного вікна" та технологію обслуговування за принципом "віддаленого доступу", а також визначено їх головні недоліки та переваги. Крім того було визначено зовнішні зв'язки системи (у тому числі вертикальні та горизонтальні) та її функції: організаційну, правову, інформаційну, контролюючу та фінансово-господарську. У виконанні цих функцій було виявлено певні недоліки, для усунення яких необхідно вжити певних заходів як на державному рівні (наприклад, розробка та прийняття відповідних законів) так і на місцевому,

що особливо важливо для адміністративних муніципальних послуг.

3. Використання сучасних інформаційних технологій в процесах надання адміністративних муніципальних послуг (технологій Е-урядування) є перспективним напрямком у всьому світі, оскільки підвищує доступність таких послуг для населення, надаючи можливість замовити та отримати послуги й необхідну інформацію з будь-якого зручного для заявника місця за допомогою Інтернету. Застосування цих технологій дозволяє скоротити терміни надання послуг; зменшити, а в деяких випадках і повністю усунути корупційні ризики; скоротити витрати на функціонування органів місцевого самоврядування тощо. Разом з цим впровадження технологій Е-урядування відбувається не комплексно і особливо повільно – у сільській місцевості, що пов’язано із недостатнім доступом до Інтернету, комп’ютерною неграмотністю громадян, у тому числі – працівників сільських, селищних та міських рад, відсутністю необхідних коштів для закупівлі обладнання та інше.

4. Утворення центрів надання адміністративних послуг в Україні є втіленням застосування технології обслуговування громадян за принципом “єдиного вікна”. Встановлено, що органам місцевого самоврядування загалом краще вдається організувати роботу таких центрів, ніж районним державним адміністраціям, проте низка недоліків та проблем у їх роботі все ж таки існує. Причинами існування цих проблем є відсутність зацікавленості з боку керівництва ОМС у створенні належних умов для якісного обслуговування громадян та належного контролю, прогалини у правовій сфері, нестача фінансових ресурсів, низька кваліфікація кадрів, слабка взаємодія між адміністративними органами, що приймають участь у процесах надання муніципальних послуг тощо.

РОЗДІЛ 3
УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

3.1. Вплив децентралізації влади на процеси надання адміністративних муніципальних послуг

Зі схваленням 1 квітня 2014 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) фактично був заданий старт децентралізаційним процесам в нашій державі, метою яких є формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Одним з найважливіших завдань реформи є забезпечення доступності та якості публічних послуг, у тому числі – адміністративних. Так Концепцією визначено, що публічні послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів з урахуванням необхідності забезпечення: територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа; належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (при чому органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру); відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання; професійності надання публічних послуг. Крім того, зазначено про необхідність забезпечення безперервної освіти посадових осіб місцевого самоврядування [181].

Концепція також передбачає перерозподіл повноважень між ОМС та органами виконавчої влади на новій територіальній основі. Зокрема, передбачається, що основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня (сільськими, селищними та міськими радами) буде забезпечення:

- місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва);
- розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення;
- планування розвитку території громади;
- вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель);
- благоустрою території;
- надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності);
- організації пасажирських перевезень на території громади;
- утримання вулиць і доріг у населених пунктах;
- громадської безпеки;
- гасіння пожеж;
- управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти;
- надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб;
- розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків);
- надання соціальної допомоги через територіальні центри;
- надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг [181].

.

Тобто передбачається, що майже усі повноваження, що виконувались районними державними адміністраціями, будуть передані сільським, селищним та міським радам та їх виконавчим органам. А місцеві адміністрації практично повністю змінять свій функціонал. Розробленими законопроектами вже передбачається на базі укрупнених нинішніх адміністративних районів створювати замість РДА префектури, основним обов'язком яких буде здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами та посадовими особами місцевого самоврядування, а також здійснення координації діяльності територіальних органів міністерств та інших ЦОВВ [174]. Таким чином внаслідок впровадження вказаних змін передбачається, що центрів надання адміністративних послуг при *районних держадміністраціях* більше не буде, такі центри будуть існувати лише при сільських, селищних та міських радах.

До початку реформ і у більшості випадків поки що до теперішнього часу мешканцям села щоби отримати адміністративні послуги (а з необхідністю їх отримання стикається кожен громадянин і не один раз), необхідно їхати до районного центру, де сконцентровано надання більшості базових адміністративних послуг, як через ЦНАП, так і безпосередньо в територіальних підрозділах ЦОВВ. При цьому громадяни змушені долати від 5 до 60 кілометрів до райцентру зруйнованими дорогами, від яких залишились частіше за все лише напрямки руху. Враховуючи відсутність доступу до належної інформації про порядок надання послуг, про вимоги щодо оформлення документів, необхідних для отримання послуг, сільським мешканцям доводиться долати ці відстані по декілька разів, витрачаючи час, гроші та здоров'я на усі наявні при цьому незручності. У деяких випадках заявникам за послугами приходиться звертатись і до обласного центру.

Згідно Закону України "Про адміністративні послуги" з 1 січня 2014 року створювати центри надання адміністративних послуг зобов'язані були усі районні державні адміністрації та міські ради міст обласного значення. Завдяки процесам децентралізації, що відбуваються і у сфері надання

адміністративних послуг, законодавством з 2016 року надано можливість при сільських, селищних та міських радах (міст районного значення) створювати власні ЦНАП (за умови, якщо відповідна рада прийме таке рішення), що дає змогу наблизити послуги до сільського населення та покращити рівень їх обслуговування. Разом з тим за період більше року відкрити такі центри спромоглися лише одиниці звичайних сільських рад, оскільки для цього потрібні серйозні фінансові та кадрові ресурси, а також – відповідна інфраструктура.

Щоби сільські, селищні та міські ради були спроможніми виконувати усі вищезазначені повноваження, з 2015 року відбувається їх укрупнення згідно Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”. Згідно Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої постановою КМУ від 8 квітня 2015 року № 214 *спроможна територіальна громада* – це територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об’єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров’я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [131]. Тобто завдяки об’єднанню ресурсів та територій кількох громад (у тому числі маленьких) пропонується створювати об’єднані територіальні громади (ОТГ), здатні забезпечити надання якісних публічних (у тому числі адміністративних) послуг.

Внаслідок такого об’єднання відбувається реорганізація відповідних юридичних осіб – сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об’єдналися, та розміщених поза адміністративним центром об’єднаної територіальної громади, шляхом їх приєднання до юридичної особи – сільської, селищної, міської ради, розміщеної в адміністративному центрі ОТГ. Після завершення реорганізації відповідні сільські, селищні та міські ради припиняються у порядку,

визначеному законом [123]. Тобто на деяких територіях внаслідок об'єднання громад зникають адміністративні органи. Замість цього на таких територіях згідно Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" за рішенням ради ОТГ утворюються старостинські округи, кількість та межі яких можуть взагалі не співпадати з адміністративними межами ліквідованих ОМС. Для дієвого представлення інтересів мешканців зазначених округів запроваджено виборні посади старост, які одночасно здійснюють і виконавчі функції.

Так у 2015 році Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" було доповнено статтею 14-^{1}, згідно якої було запроваджено норму, що у селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", за винятком її адміністративного центру, обирається староста на строк повноважень місцевої ради [123].

У лютому 2017 року було прийнято Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища" [114], згідно якого було уточнено поняття старости та його повноваження. Отже згідно закону *староста* є виборною посадовою особою місцевого самоврядування та обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Під *старостинським округом* визначено частину території ОТГ, утвореної відповідно до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру ОТГ, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів таких населених пунктів старостою. Тобто законом надано право раді ОТГ створювати таку кількість старостинських округів (та відповідно

старост), яка на розсуд відповідної ради буде найоптимальнішою для розвитку і функціонування громади з урахуванням потреб, доцільності та фінансових можливостей. Староста є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою. Повноваження старости визначаються Положенням про старосту, яке затверджується виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади, та яке повинно відповідати Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". Згідно цьому закону староста:

- представляє інтереси жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;
- бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій;
- має право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного села, селища;
- сприяє жителям відповідного села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;
- бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням;
- бере участь у підготовці проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу;
- вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного старостинського округу виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб [165];

- бере участь у підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу;
- бере участь у здійсненні контролю за використанням об’єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу;
- бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного села, селища та інформує сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про його результати;
- отримує від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформацію, документи і матеріали, необхідні для здійснення наданих йому повноважень;
- сприяє утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному селі, селищі;
- здійснює інші повноваження, визначені цим та іншими законами [165].

В залежності від можливостей бюджету ОТГ та наявності кадрового потенціалу, у селах, що увійшли до об’єднаної громади і не стали її адміністративним центром, можуть вводитись і інші посадові особи виконавчих органів ради громади для виконання окремих повноважень. Але введення інституції старост є гарантією наявності, як мінімум, найпершої (і можливо, єдиної) такої посадової особи ОМС у цих селах.

Таким чином, відбувається становлення нової інституційної моделі управління у реформованих сільських, селищних та міських радах. Це супроводжується посиленням громадської активності населення, яке залучається до процесів об’єднання громад та визначення можливих шляхів їх подальшого розвитку, і поступово переосмислює можливості своєї участі. та впливу на покращення умов свого обслуговування та проживання.

Як бачимо, питання створення сільськими, селищними та міськіми радами власних ЦНАП є особливо актуальними. Разом з тим слід зазначити, що створювати такі центри все ж таки краще після об'єднання громад, коли вже чітко визначений адміністративний центр громади (де оптимальніше буде функціонувати ЦНАП), щоб уникнути зайвих необґрунтованих витрат.

При створенні центру надання адміністративних послуг необхідно буде визначитись, у якій організаційно-правовій формі він буде працювати. Законом "Про адміністративні послуги" передбачено такі форми: постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу сільської, селищної, міської ради. Яким саме буде такий структурний підрозділ (наприклад: сектор, відділ, управління, департамент) та яка буде його штатна чисельність буде вирішувати місцева рада в залежності від кількості населення, що проживає у відповідній громаді, та можливостей бюджету утримувати відповідний персонал.

Перевагами утворення ЦНАП саме як структурного підрозділу виконавчого органу сільської, селищної, міської ради є повна підпорядкованість його персоналу керівнику ЦНАП, вища дисципліна та простіша організація роботи. Перевагами утворення ЦНАП, як робочого органу, є можливість більш чіткого дотримання українського законодавства, яке є недосконалим та з одного боку, передбачає надання адміністративних послуг у ЦНАП через адміністратора, а з іншого боку, вимагає надання дозволу адміністраторам щодо безпосереднього надання адміністративних послуг виключно у випадках передбачених законом. За чинними законами адміністратори наразі здебільшого згадані лише на рівні фронт-офісу. У сфері видачі відомостей з Державного земельного кадастру адміністратори можуть виконувати весь процес надання таких відомостей. Отже, у разі утворення ЦНАП ОТГ як робочого органу можна вводити посади (функції) адміністраторів ЦНАП у різних структурних підрозділах (виконавчих органах) місцевої ради. Наприклад, на посадову особу, відповідальну за ведення Реєстру територіальної громади та реєстрацію місця проживання,

можна покладати і функції адміністратора ЦНАП. Це ж може стосуватися і державного реєстратора (реєстраторів) у сфері реєстрації нерухомості та бізнесу тощо. У такий спосіб можна забезпечити:

- присутність значної кількості персоналу на прийомі відвідувачів у ЦНАП;

- можливість надання швидких послуг невідкладно (без передачі документів на додаткове опрацювання у бек-офісі). При цьому будуть дотримані усі вимоги закону [77].

У разі утворення ЦНАП, як постійно діючого робочого органу, для організаційного та матеріально-технічного забезпечення діяльності центру у структурі відповідних виконавчих органів місцевої ради все одно потрібно створити підрозділ або визначити посаду, на які необхідно буде покласти загальне керівництво та відповідальність за організацію діяльності такого центру. У такому випадку місцева рада має затвердити два окремих положення: про ЦНАП та про структурний підрозділ у складі виконавчих органів.

Кожна місцева рада може мати різні підходи до створення ЦНАП, але при цьому слід враховувати, що якість обслуговування населення при цьому буде тим вища, чим більшу кількість послуг зможуть отримувати громадяни через такий центр. Тобто оптимальним ЦНАП буде у тому випадку, якщо у його функціонуванні дійсно вдасться втілити ідею саме інтегрованого офісу (як, наприклад, у Грузії чи в Канаді). При розгляді питання імплементації такого досвіду в Україні слід враховувати, що в Грузії максимальна кількість популярних серед громадян послуг знаходиться під юрисдикцією Міністерства юстиції Грузії. Наприклад: видача ID-карт та паспортів (в Україні забезпечується Державною міграційною службою, діяльність якого спрямовується та координується через Міністра внутрішніх справ), реєстрація актів цивільного стану (в Україні забезпечується та координується підрозділами Міністерства юстиції України), видача атестату про отримання повної загальної освіти (в Україні забезпечується та координується через

Міністерство освіти і науки України) та інші. Тобто по суті велика кількість послуг не передана до повноважень муніципалітетів. Але інтеграція усіх адміністративних органів, що підпорядковуються цьому міністерству (зокрема: Палата нотаріусів Грузії, Національна агенція публічного реєстру, Агенція громадянського реєстру, Національний архів, Національне виконавче бюро) для роботи в одному приміщенні – загально відомих Домах юстиції, та вдале поєднання при цьому роботи фронт- та бек- офісів забезпечило злагоджене та швидке обслуговування громадян при їх зверненні за великою кількістю відповідних послуг (понад 300 сервісів). Разом з цим послуги муніципалітетів (наприклад: видача дозволів на регулярні пасажирські перевезення в межах адміністративних кордонів муніципалітету; видача дозволів на будівництво на території муніципалітету; розміщення зовнішньої реклами; послуги у сфері благоустрою та розміщення об’єктів виносної торгівлі та інші) через інтегровані офіси – Дома юстиції не надаються [78, 228]. У Канаді ж робота інтегрованих офісів організована таким чином, щоби працівники різних рівнів влади мали свої окремі робочі місця (сектори) в його приміщенні і власне керівництво (тобто з фактичною наявністю в єдиному офісі трьох менеджерів, що представляють усі три рівні органів влади в країні: міста, провінції, федерації), і це є дуже вдалим досвідом, на наш погляд. Але для імплементації його в Україні необхідно внести зміни до Закону України “Про адміністративні послуги”, яким на теперішній час передбачено, що суб’єкт звернення для отримання адміністративної послуги в ЦНАП може звертатись лише до адміністратора, який є посадовою особою органу, що утворив цей центр. А вже адміністратор організовує надання адміністративних послуг шляхом взаємодії з суб’єктами надання таких послуг. Присутність же посадових осіб надавачів послуг в ЦНАП Законом визначена лише для можливості надання відповідних консультацій клієнтам. Обов’язковість функціонування проміжної ланки у вигляді адміністратора ЦНАП між споживачем та надавачем послуги запроваджувалась, крім іншого, з метою запобігання корупційним ризикам,

що можуть виникати при складних та непрозорих умовах надання адмінпослуг. Разом з тим практика показує, що не завжди у ЦНАП чергують представники суб'єктів надання послуг для належного консультування і краще всього така робота налагоджена лише у центрах в містах обласного значення. Проте і там існують випадки, коли попереднє обговорення умов надання послуг здійснюється при безпосередньому відвідуванні заявником органу влади, що таку послугу надає, а вже потім необхідний пакет документів надається через ЦНАП. Крім того є багато послуг, надання яких за законодавством не передбачено в обов'язковому порядку через ЦНАП. В таких умовах корупційні ризики не зменшуються, а необхідність відвідування громадянами чисельних адміністративних органів все одно залишається. За таких обставин змінами до Закону України "Про адміністративні послуги" слід надати можливість утворення прозорих, зручних робочих місць у ЦНАП для різних суб'єктів надання адмінпослуг, з підключенням до необхідних реєстрів та електронних баз даних, щоби розширити коло послуг, які можна в такому єдиному центрі оперативно отримувати при чіткому контролі за процедурами та термінами надання з боку адміністраторів та керівництва ЦНАП. Особливо це важливо для центрів, створених при сільських, селищних та міських (міст районного значення) радах об'єднаних територіальних громад.

У зустрічах з мешканцями громад, які поки що сумніваються в перевагах їх об'єднання, як аргумент проти такого об'єднання висказуються побоювання, що навіть після створення ОТГ за послугами все одно необхідно буде кудись їхати. Тільки якщо зараз їхати доводиться до райцентру ("де можна при нагоді хоча б на ринок потрапити або до якогось необхідного магазину тощо"), то після об'єднання їхати доведеться до новоствореного центру ОТГ, де частіше за все нема вище переліченої інфраструктури, тому це лише додасть громадянам незручностей. Тому крім створення ЦНАП в адміністративному центрі об'єднаної громади слід шукати й інші додаткові можливості наближення адміністративних послуг до людей.

В залежності від рівня спроможності ОТГ, кількості та розміру громад, що увійшли до її складу, відстаней між населеними пунктами тощо можна розглядати питання створення територіальних підрозділів ЦНАП (так би мовити – філії), і окремих віддалених робочих місць адміністраторів. За досвідом Грузії та Канади у цій сфері можна також організувати роботу пересувного мобільного офісу в населених пунктах ОТГ, де нема ЦНАП або його віддалених підрозділів (тобто передбачити відвідування таких населених пунктів адміністратором ЦНАП за певним графіком або за замовленням їх мешканців для надання консультацій, приймання документів для отримання послуг та видачі їх результатів).

Для забезпечення наближення адмінпослуг до мешканців ОТГ доцільно також використовувати інститут старост, який з'явився в Україні із запровадженням реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Оскільки посада старости є виборною, то особи, що будуть обрані для виконання зазначених повноважень можуть мати різні рівні освіти, кваліфікації, досвіду роботи тощо. В залежності від цього, рада може доручити старості деякі повноваження з безпосереднього надання адміністративних муніципальних послуг на території старостинського округу (наприклад: з реєстрації місця проживання/перебування мешканців громади) або здійснювати між іншим також обов'язки адміністратора ЦНАП, створеного у центрі ОТГ. Та, як вже зазначалось раніше, рішення щодо виконання старостою повноважень адміністратора може бути прийнято, якщо ЦНАП утворено у формі постійно діючого робочого органу виконавчого органу відповідної місцевої ради. Таким чином староста буде виконувати функції віддаленого робочого місця адміністратору ЦНАП. Деталізувати конкретні права та обов'язки кожного старости у сфері надання адміністративних муніципальних послуг з урахуванням вищезазначених особливостей можна у їх посадових інструкціях.

Якщо старості буде надано можливість виконувати повноваження адміністратора ЦНАП, він зможе приймати від суб'єктів звернень документи,

необхідні для надання певних адміністративних муніципальних послуг, та видавати результати цих послуг, що позбавить сільських мешканців необхідності їздити не лише до райцентру, а й до адміністративного центру об'єднаної громади, що значно підвищить рівень обслуговування сільського населення. Якщо ж обов'язки адміністратора на старосту не покладати, то приймати документи від громадян для подальшої передачі у ЦНАП для належного опрацювання він зможе лише у якості довіреної особи, з оформленням належних документів, що такий статус зможуть підтвердити (довіреність), оскільки законодавством з питань адміністративних послуг зазначено, що документи для їх отримання може подавати або особисто заявник, або його законний представник.

Використання процесного підходу дозволить чітко, з урахуванням дрібних деталей описати алгоритм дій старости у якості адміністратора, а також – розробити якісні інформаційні картки на кожну послугу із зразками заповнення заяви та оформлення документів, що додаються до заяви, таким чином, щоби староста на рівні звичайного користувача міг легко розібратись з процедурами надання послуг та надати необхідну інформацію особам, зацікавленим у їх отриманні. Кількість послуг, що надаються через старосту може бути спочатку незначною для адаптації роботи у нових умовах, а потім може поступово збільшуватись в залежності від реальних умов в кожній громаді. Оптимізувати роботу старости необхідно шляхом облаштування його робочого місця сучасним комп'ютером з веб-камерою, принтером та якісним сканером і, звичайно, – доступом до Інтернету. Інформаційні технології можуть дозволити старості зменшити необхідність частих відвідувань ЦНАП та інших виконавчих органів, розміщених в адміністративному центрі ОТГ, наприклад, шляхом надсилання сканкопій отриманих від заявників документів через Інтернет з використанням електронного цифрового підпису для захисту інформації, з подальшим довезенням оригіналів документів в узгоджений зручний час. Крім того такі технології можна використовувати для поліпшення інформування

споживачів послуг, надання їм роз'яснень на складні питання без необхідності виїжджати за межі села. Зокрема, можна встановити графік проведення on-line консультацій з відповідними посадовими особами виконавчих органів ОТГ або територіальних підрозділів ЦОВВ, що є суб'єктами надання адмінпослуг, в режимі Skype-зв'язку з робочого місця старости, облаштованого вищезазначеною комп'ютерною технікою. В залежності від конкретних умов та кількості осіб, які бажають отримати необхідну консультацію, можна не розробляти такий графік, а здійснювати попередній запис на on-line консультацію.

І звичайно, при збільшенні повноважень старост, зокрема з питань надання адміністративних муніципальних послуг, необхідно вжити заходи з підвищення їх кваліфікації шляхом відповідних навчань, а також – їх матеріального заохочення.

Утворення ЦНАП в ОТГ є непростим завданням навіть для громад, які об'єднались навколо населених пунктів, що є адміністративними центрами районів та мають досить розвинену у порівнянні з іншими громадами інфраструктуру. Як уже було наведено раніше, часто центри, що утворені при райдержадміністраціях, не відповідають вимогам щодо зручного та прозорого обслуговування споживачів та потребують серйозної реконструкції або взагалі будівництва нових приміщень. Практика створення ОТГ свідчить про те, що навіть після об'єднання громад їх ресурсів все одно недостатньо, щоби одразу ж забезпечити якісне обслуговування громадян.

Для того, щоби допомогти окремим громадам знаходити необхідні ресурси для створення належних умов з надання адміністративних та інших публічних і комунальних послуг, соціально-економічного та культурного розвитку територій 17 червня 2014 року було прийнято Закон України № 1508-VII "Про співробітництво територіальних громад" [177]. Згідно передбачених цим законом норм різні сільські, селищні та міські ради можуть на договірних умовах об'єднувати наявні фінансові, кадрові та інфраструктурні ресурси для вирішення спільних для всіх ОМС наявних

проблем, або для ефективного використання управлінського потенціалу та майна. Згідно зазначеного закону для організації та забезпечення надання адміністративних муніципальних послуг можна використати такі форми міжмуніципального співробітництва:

- делегування одному із суб'єктів співробітництва (сільській, селищній або міській раді) іншими такими суб'єктами співробітництва виконання певних завдань у зазначеній сфері з передачею йому відповідних ресурсів (наприклад, делегувати повноваження із надання послуг у сфері містобудування іншому органу місцевого самоврядування, який має у складі своїх виконавчих органів фахівця з повноваженнями органу державного архітектурно-будівельного контролю; делегувати повноваження з надання взагалі усіх послуг для своїх мешканців через сучасний зручний ЦНАП, що вже створений у сусідній громаді. В цьому випадку у громаді, яка не має власного центру, можуть бути утворені територіальні підрозділи або віддалені робочі місця від ЦНАП сусідньої громади тощо);

- утворення та спільного фінансування двома або більше сільськими, селищними, міськими радами спільного центру надання адміністративних послуг (у такому випадку слід враховувати, що плата за надані у такому ЦНАП адміністративні послуги буде надходити до місцевого бюджету за місцем надання послуги, тобто за місцем юридичної реєстрації суб'єкта надання адміністративної послуги).

Крім того, держава, будучи зацікавленою у створенні спроможних громад, надає ОТГ різну підтримку, у тому числі у вигляді інфраструктурної субвенції, що може бути спрямованою на облаштування відповідних приміщень для створення ЦНАП. Готовність підтримувати такі проекти в Україні виявляють і різні міжнародні донорські організації, оголошуючи конкурси на отримання грантів для створення та підтримки функціонування ЦНАП на високому рівні [58].

В дискусіях з питань адміністративних послуг часто розглядаються пропозиції розширення кола суб'єктів, які можуть надавати такі послуги,

тобто збільшення альтернатив звернення за послугами та конкуренції серед їх надавачів. На думку деяких експертів, це б сприяло підвищенню якості обслуговування населення. Одним з таких варіантів розглядається можливість передачі певних повноважень з надання адмінпослуг органам самоорганізації населення. На нашу думку це недоцільно з таких причин:

- надання більшості адміністративних послуг часто вимагає відповідної кваліфікації та освіти (наприклад: вищої юридичної освіти для реєстраційних дій щодо нерухомого майна; вищої юридичної або землевпорядної освіти та відповідного стажу роботи для видачі відомостей з Державного земельного кадастру та інше);

- надання адміністративних послуг вимагає створення зручних та прозорих умов обслуговування громадян, відповідного облаштування робочого місця сучасним комп'ютером та іншою оргтехнікою, підключення робочого місця до різних державних та місцевих реєстрів, проходження відповідного навчання осіб, що повинні працювати з такими реєстрами, оформлення електронного цифрового підпису;

- при наданні адміністративних послуг виникає необхідність вжиття відповідних заходів із захисту та нерозголошення персональних даних споживачів послуг;

- для передачі певних повноважень з надання адмінпослуг органам самоорганізації населення недостатньо прийняти рішення сільською, селищною або міською радою щодо делегування відповідних повноважень. Для цього необхідно вносити зміни до кожного профільного закону, яким визначаються суб'єкт та порядок надання конкретної послуги.

- делегування повноважень із надання адмінпослуг органам самоорганізації населення потребуватиме посилення контролю з боку ОМС із залученням додаткових кадрових і фінансових ресурсів.

Крім того слід враховувати, що більшість адміністративних послуг надається безоплатно. Тому додаткової зацікавленості у наданні адмінпослуг з боку органів самоорганізації населення майже не буде. Як приклад можна навести

динаміку створення акредитованих суб'єктів, яким згідно змін, внесених до законів "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців" та "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" було надано можливість та необхідні повноваження з надання популярних серед населення адміністративних послуг. Так, незважаючи на те, що акредитованим суб'єктам за здійснення реєстраційних дій у сфері нерухомого майна та підприємницької діяльності надходить 60% адміністративного збору за відповідні послуги, станом на 01.04.2017 року (тобто за період – більше року) створено усього лише 165 таких суб'єктів на всій території України, тобто в середньому по 6 суб'єктів на одну область. Менше всього таких суб'єктів створено у Херсонській, Волинській, Закарпатській, Донецькій, Луганській, Кіровоградській, Миколаївській та Черкаській областях (максимум до 2-х суб'єктів); більше всього – у м.Київ та у Київській області (21 та 25 суб'єктів відповідно) [91].

Крім того за порушення у сфері надання адміністративних послуг передбачена і адміністративна, і кримінальна відповідальність. Також слід враховувати, що одним з основних принципів організації та діяльності органу самоорганізації населення є добровільність щодо взяття окремих повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради. Тобто враховуючи серйозні вимоги та обов'язки щодо організації та забезпечення надання адміністративних послуг орган самоорганізації населення у будь-який момент зможе відмовитись від виконання таких повноважень, і тоді всі зусилля та кошти, витрачені місцевою радою на організацію цим органом такої роботи можуть виявитись марними. Таким чином вважаємо, що питання щодо передачі окремих повноважень із надання адміністративних муніципальних послуг органам самоорганізації населення або приватним структурам потребує подальшого вивчення у науковому середовищі.

3.2. Моделювання та опис бізнес-процесів надання адміністративних муніципальних послуг

Коли розглядається питання удосконалення якоїсь діяльності, то перш за все треба знати поточний стан справ. Це правило працює і при вдосконаленні бізнес-процесу. Якщо не знати, що являє собою розглянутий процес і як він функціонує, то буде дуже важко встановити, які заходи потрібно ініціювати і чи дадуть вони ефект в кінцевому стані. Таким чином, у першу чергу слід описати відповідний процес [219].

На сьогоднішній день існує декілька досить чітко ідентифікованих методологій, пов'язаних із зміною бізнес-процесів, наявних в організації. Одним з відомих підходів, є методологія Хаммера і Чампі, відома як “реінжиніринг бізнес-процесів”. Реінжиніринг по Хаммеру і Чампі - це “фундаментальне переосмислення і радикальне перепроектування ділових процесів для досягнення різких, стрибкоподібних поліпшень у вирішальних, сучасних показниках діяльності компанії, таких як вартість, сервіс і темпи”. Основою зазначеного підходу є розгляд діяльності організації “з чистого аркуша” і розробка нових, більш ефективних бізнес-процесів [229]. Ця методологія є дуже складною, її слід використовувати дуже зважено та не для усіх випадків. Дослідники наводять інформацію про те, що за статистикою 80-90% проектів, заявлених як реінжиніринг бізнес-процесів, зазнали невдачу, та пояснюють це проблемами не в самій методології Хаммера і Чампі, а у способах управління організацією, зокрема, у ступені зацікавленості керівників верхнього рівня і їх участі у проекті. До іншої групи підходів відносяться методології моделювання та аналізу бізнес-процесів. На сьогоднішній день існує кілька базових способів опису процесів, заснованих як на стандартах, так і на загальноприйнятих підходах. Опис процесів може здійснюватись за допомогою спеціального програмного забезпечення.

Моделювання бізнес-процесів – це відображення суб'єктивного бачення

наявних в організації процесів за допомогою графічних, табличних, текстових способів подання [235, с.43]. При цьому важливо розуміти, що процес моделювання є суб'єктивним, оскільки 80% інформації для формування моделей надходить від опитування співробітників і керівників організації. Крім цього суб'єктивними є як думка співробітника про реальний хід робіт, так і погляд на процеси аналітика, який проводив опитування. Тобто ступінь суб'єктивності отриманих моделей може стати серйозною перешкодою для їх подальшого використання.

Типовий проект реорганізації бізнес-процесів включає наступні етапи:

Етап 1. Підготовчий.

Етап 2. Моделювання та аналіз бізнес-процесів “як є”.

Етап 3. Моделювання бізнес-процесів “як повинно бути”.

Етап 4. Підготовка та впровадження змін в процесах, побудова процесної системи управління організацією.

Модель “як є” (“as is” - англ.) – це модель бізнес-процесу, побудована на основі суб'єктивного бачення бізнес-процесу, наявного в організації. При побудові моделі “як є” важливо пам'ятати про її актуальність. Справа в тому, що у великих організаціях постійно відбуваються зміни. Модель процесів може стати неактуальною вже через кілька місяців після її створення. Тому опис процесу слід використовувати в робочих документах по процесу, постійно вносити відповідні корегування з метою забезпечення відповідності реальної діяльності. Особливо важливим це питання постає при моделюванні процесів надання адміністративних муніципальних послуг, оскільки дуже часто відбувається внесення змін до нормативних актів, якими регулюються процедури їх надання, зміни у структурах органів публічної влади та інше. Тим більше це є актуальним у період реформування місцевого самоврядування та децентралізаційних процесів в Україні.

Побудова моделей бізнес-процесів “як повинно бути” (“to be” - англ.) передбачає формування нових варіантів моделей бізнес-процесів, які необхідно буде впроваджувати, та які можуть абсолютно відрізнятись від

моделі “як є”, або можуть відрізнятись у певній частині, де було виявлено недоліки та можливо вжити заходів з оптимізації.

На останньому етапі реорганізації передбачається проведення спочатку підготовчих робіт (у тому числі підготовку персоналу організації, оцінку необхідних ресурсів та можливих ризиків, розробку компенсаційних заходів тощо) і за цим – безпосередню реорганізацію, яка передбачає:

- регламентацію бізнес-процесів і створення інших необхідних документів (положення про підрозділи, посадові та робочі інструкції, методики вимірювання і аналізу показників процесу, форми звітності власників процесів і т.д.);
- поетапне впровадження бізнес-процесів “як повинно бути” процесної системи управління;
- оперативний контроль виконання плану;
- контроль якості створюваних (реорганізованих) бізнес-процесів;
- коригування моделей бізнес-процесів на основі практичного досвіду;
- зміни організаційної структури, посадових обов'язків виконавців [235, с.66].

Сучасна організація це сукупність спеціалізованих відділів. Функціонування організації – це діяльність з реалізації процесів. На рис.3.1 організація умовно за вертикаллю ділиться стовпчиками на відділи, а по горизонталі – на процеси, які зображені стрілками, що пронизують ці відділи. Дослідники зауважують на тому, що останнім часом мають місце протиріччя між організаційної структурою і завданнями організації, що породжує низку проблем. Працівники організовані у відділи (на рис. 3.1 відділи зображені у вигляді циліндрів (замкнутих областей)), і часто здається, що межі цих областей є непереборними перепонами, і працівники повинні залишатися весь час всередині цих меж. При цьому співробітники відділів будуть виконувати тільки ті завдання, які природно знаходяться у сфері відповідальності їх відділів. Кожен відділ неминуче прагне розширити сферу свого впливу і свої повноваження і в той же час оптимізувати свій власний

рівень показників. Це значно впливає на кінцевий рівень результатів роботи усієї організації. Опис (моделювання) бізнес-процесів необхідно здійснювати з урахуванням вказаних особливостей.

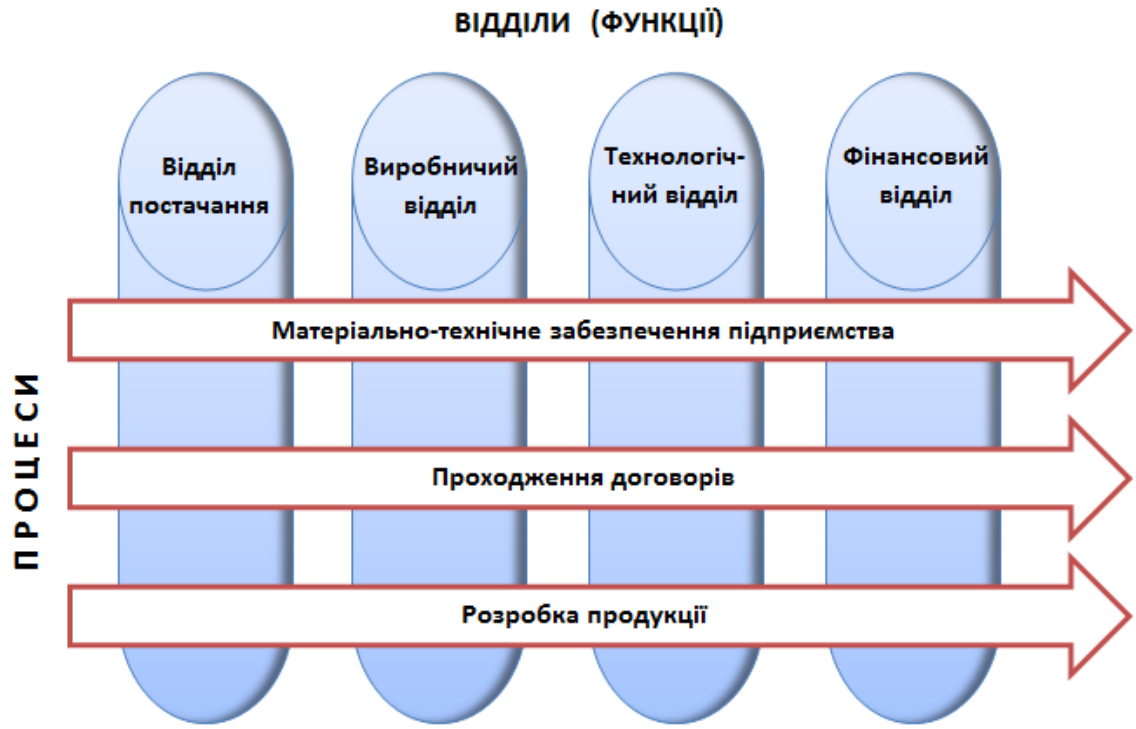


Рис. 3.1 Протиріччя між відділами та процесами [219].

Опис бізнес-процесів проводиться з метою їх подальшого аналізу і поліпшення. Моделювання бізнес-процесів адміністративних муніципальних послуг дозволить проаналізувати не тільки як працює орган місцевого самоврядування в цілому, але й як він взаємодіє із замовниками та постачальниками послуг, з іншими органами публічної влади, а також – як організована діяльність у кожному окремо взятому підрозділі ОМС, на ділянці, робочому місці.

У загальному випадку модель бізнес-процесу адміністративної муніципальної послуги повинна давати відповіді на питання, що дозволять провести всебічний аналіз, поглянути з усіх точок зору на цей процес, деталізувати його, зокрема:

- які процедури (функції, роботи) необхідно виконати для отримання заданого кінцевого результату;
- в якій послідовності виконуються ці процедури;
- які механізми контролю та управління існують в рамках розглянутого бізнес-процесу;
- хто виконує процедури процесу;
- які вхідні документи (інформацію) використовує кожна процедура процесу;
- які вихідні документи (інформацію) генерує процедура процесу;
- які ресурси необхідні для виконання кожної процедури процесу;
- яка документація або умови регламентує виконання процедури;
- які параметри характеризують виконання процедур і процесу в цілому [242, с.7].

Існує три основних способи опису бізнес-процесів: текстовий, табличний та графічний. *Текстовий* спосіб являє собою простий текстовий послідовний опис бізнес-процесу. Схожими на такий опис в системі надання адміністративних послуг є такі документи, як відповідні регламенти, посадові інструкції, розроблені згідно загальнодержавних нормативних документів (законів, постанов КМУ, наказів ЦОВВ) та місцевих, або відомчих (рішення сесії відповідної ради, яким затверджується відповідний порядок надання адмінпослуги, положення про структурний підрозділ органу місцевого самоврядуваннятощо). Фахівці у сфері моделювання бізнес-процесів зауважують, що для аналізу і оптимізації діяльності організації даний варіант опису має істотні недоліки. Такий опис системно розглянути і проаналізувати фактично неможливо, що пов'язано по-перше з будовою людського мислення (у складанні чіткого уявлення про процес часто виникає потреба у візуалізації і т. п.), по-друге, як зазначалось раніше, ієрархічна організаційна структура організації накладає свій відбиток на текстовий опис, з урахуванням функціональних відмінностей кожного структурного підрозділу, задіяного в процесі надання адмінпослуг. У функціонально-

орієнтованих організаціях не існує осіб, відповідальних за бізнес-процеси, що ніби пронизують декілька структурних підрозділів. Це призводить до виникнення так званих транзакційних затримок. Тому фахівці вважають, що при використанні текстового опису бізнес-процесів продуктивність і якість рішень щодо оптимізації діяльності є відносно низькими, що особливо сильно проявляється, коли рішення приймається групою людей.

Табличний спосіб опису є більш формалізованим і передбачає розбиття бізнес-процесу по комірках структурованої таблиці, у якій кожен стовпець і рядок мають деякі певні значення. Як правило у стовпцях таблиці зазначається зміст дії, відповідальний виконавець і учасники. Дії – це етапи процесу, причому кожному рядку таблиці відповідає свій етап. Сукупність даних етапів визначає алгоритм виконання процесу, що можна описати у вигляді блок-схеми. Кожен етап (дія) має свого відповідального виконавця та учасників.

Приблизним прикладом табличного опису процесів надання адміністративних послуг можна вважати технологічні картки, які згідно Закону України “Про адміністративні послуги” повинен розробити та затвердити суб’єктом надання послуг окремо на кожну таку послугу. Законом передбачено, що технологічна картка адміністративної послуги містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги, а саме:

1) етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги;

2) відповідальна посадова особа;

3) структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення);

4) строки виконання етапів (дії, рішення).

Постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 44 визначаються вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги. Зокрема зазначено, що підготовка картки здійснюється з урахуванням: критеріїв мінімізації дій суб’єкта звернення й витрат часу та інших ресурсів суб’єкта надання адміністративної послуги; оперативності та

своєчасності надання адміністративної послуги. Інформація, що міститься в технологічній картці, повинна відповідати нормативно-правовим актам, які встановлюють порядок, строк та умови надання відповідної адміністративної послуги. Заборонено встановлювати в технологічній картці права і обов'язки суб'єктів звернення [126].

Етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги визначаються відповідно до вимог нормативно-правових актів, якими встановлено порядок надання адміністративної послуги, та, якщо інше не визначено законодавством, включають:

1) реєстрацію (оформлення) звернення суб'єкта звернення;

2) опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги структурними підрозділами та посадовими особами суб'єкта надання адміністративної послуги, зокрема шляхом взаємодії структурних підрозділів суб'єкта надання адміністративної послуги, суб'єкта надання адміністративної послуги з іншими органами для отримання документів, інформації, рішень, відповідей, необхідних для надання адміністративної послуги, а також з адміністраторами – під час надання адміністративної послуги через центр надання адміністративних послуг, із зазначенням граничних строків проведення таких дій;

3) видачу результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію.

Технологічна картка повинна містити також інформацію про механізм оскарження результату надання адміністративної послуги [126].

У зазначеній постанові вказано , що відповідальною посадовою особою суб'єкта надання адміністративної послуги визначається керівник чи заступник керівника структурного підрозділу, відповідального за надання адміністративної послуги, або інша посадова особа, яка є безпосередньо суб'єктом надання адміністративної послуги (наприклад: спеціально введена посада). Структурні підрозділи суб'єкта надання адмінпослуги, відповідальні за їх надання (дії, рішення) на кожному етапі, визначаються таким суб'єктом

з урахуванням необхідності забезпечення належного розгляду звернення та прийняття обґрунтованого рішення. Строки виконання етапів надання такої послуги (дій, рішень) встановлюються з урахуванням того, що загальний строк виконання всіх етапів не повинен перевищувати граничний строк, визначений для цієї послуги законом.

Зазначено також, що положення технологічної картки повинні бути зрозумілими та логічними, відповідати послідовності дій під час надання адміністративної послуги. Така картка повинна передбачати максимально можливе з урахуванням ресурсного забезпечення суб'єкта надання адміністративної послуги використання інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема під час взаємодії структурних підрозділів суб'єкта надання адміністративної послуги і здійснення процедур (етапів) надання адміністративної послуги [126].

Як бачимо, впровадження таких карток є фактично першим суттєвим кроком до використання процесного моделювання у сфері надання адмінпослуг. Але на сьогоднішній день існує поширена практика, коли технологічні картки для відповідних послуг розробляються та затверджуються центральними органами виконавчої влади та надсилаються для використання їх територіальними підрозділами без надання можливості розробляти їм свої технологічні картки, які б максимально відповідали фактичним умовам надання послуг. Як наслідок, у більшості випадків спостерігається формальне виконання вимог закону та абсолютна марність використання такого інструменту, як технологічні картки. Як приклад наведемо картку, розроблену та затверджену наказом Державної архітектурно-будівельної інспекції України від 01.10.2015 № 1074 (таблиця 3.1). У картці не передбачено взаємодії з ЦНАП, хоча більшість послуг ДАБІ надається саме через такі; не вказано загального терміну надання послуги та термінів проходження окремих етапів процесу; не вказано способу повідомлення про кінцевий результат послуги; не розділено за виконавцями функції з підготовки відповідної інформації до внесення її до

відповідного реєстру та безпосередньої реєстрації, як це існує за практикою; не вказано механізм оскарження результату надання адміністративної послуги тощо. При цьому при затвердженні оновлених технологічних карток Державна архітектурно-будівельна інспекція України своїм наказом від 12.06.2017 № 945 [129] нічого суттєво не змінила.

Таблиця 3.1

Технологічна картка адміністративної послуги з подання повідомлення про початок виконання підготовчих робіт [128]

	Етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги	Відповідальна посадова особа	Структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення)	Строки виконання етапів (дії, рішення)
1	Реєстрація документів, поданих одержувачем адміністративної послуги	Головні спеціалісти Відділу документообігу Управління роботи з персоналом та документообігу Держархбуд-інспекції	Відділ документообігу Управління роботи з персоналом та документообігу Держархбуд-інспекції	З дня надход-ження повідом-лення про початок виконання підготов-чих робіт
2	Внесення даних до єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів	Начальник відділу методології та нагляду за здійсненням декларативних процедур Департаменту дозвільних процедур Держархбуд-інспекції	Відділ методології та нагляду за здійсненням декларативних процедур Департаменту дозвільних процедур Держархбуд-інспекції	З дня надход-ження повідом-лення про початок виконання підготов-чих робіт

Взагалі табличний опис бізнес-процесів містить певні недоліки. По-перше, він є не досить наочним для користувачів процесу. По-друге, кожен раз при внесенні змін до процесу необхідно вручну редагувати відповідні текстові документи. По-третє, при відсутності уніфікації представлення блок-схем алгоритмів і моделей процесів важко створювати опис, що відповідає загальноприйнятим стандартам оформлення бізнес-процесів. З цього можна зробити висновок про доцільність переведення вже розроблених таким чином процесів у спеціалізований інструментальний спосіб моделювання [242, с.10].

На сьогоднішній день найбільший розвиток і застосування при описі бізнес-процесів отримують *графічні* підходи і методи. Визнано, що вони мають найбільшу результативність при вирішенні завдань з опису, аналізу та раціоналізації діяльності організації (підприємства). У випадку, коли відповідальній особі надається інформація у вигляді графічних образів, значно зростають її можливості аналізу і прийняття рішень.

На теперішній час для опису бізнес-процесів існує безліч методологій (IDEF0, IDEF3, DFD, WORKFLOW, UML, ARIS та інші) та інструментальних засобів (BPWin, ERWin, PowerDesigner та інші). Найпоширенішим серед таких способів опису процесу є використання різних символів для позначення різних дій. Стрілки потрібні для позначення зв'язків між різними діями. Якщо казати про самі символи, то і для їх зображення є багато варіантів: від складних малюнків до елементарних прямокутників і ліній. Методологія моделювання залежить, зокрема, від навичок бізнес-аналітика, від складності бізнес-процесу, від рівня кваліфікації осіб, яким буде доведено вказаний опис бізнес-процесу та інших факторів. Найбільш поширеними є такі символи блок-схем:

 - початок або кінець операції;

 - крок, або дія процесу;

 - точка прийняття рішення;



- типовий процес;



- документ;

На додаток до самого символу блок-схеми в ньому можна зробити напис, щоб вказати необхідні ресурси або обладнання, або визначити умови, в яких виконується дія, що розглядається.

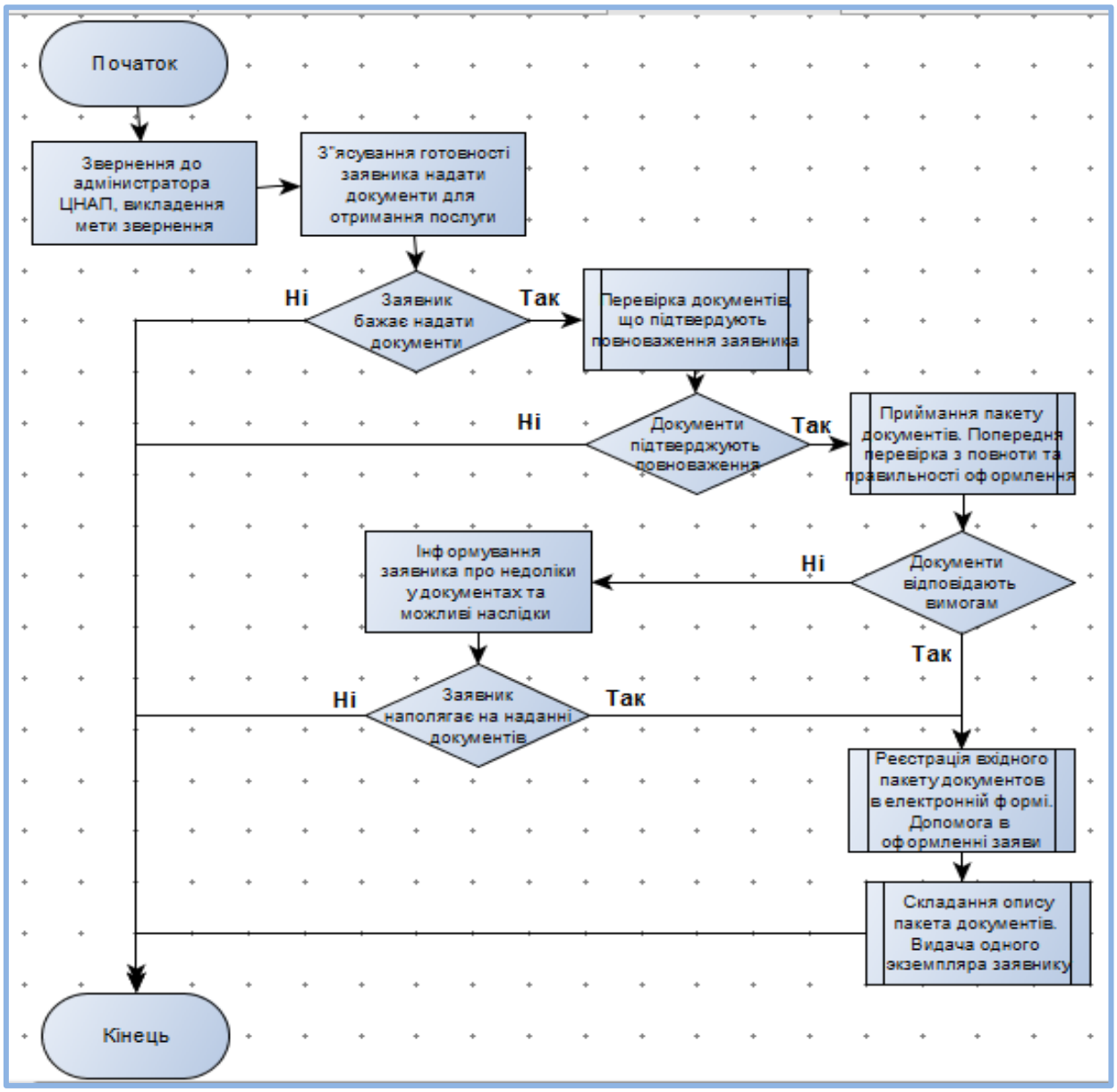


Рис. 3.2 Примірний алгоритм етапу обслуговування заявника підчас приймання документів для надання адмінпослуги в ЦНАП.

Джерело: складено автором на підставі дослідження

На рис.3.2 представлено, як за допомогою наведених символів можна описати підпроцес: обслуговування заявника підчас приймання документів для надання адмінпослуги в ЦНАП. З блок-схеми чітко видно, хто за який етап роботи відповідає. Таку блок-схему можна більше деталізувати, розбираючи кожен етап на дрібні операції з указівкою часу, який фактично витрачається на кожну операцію, та документів, які при цьому готуються. Це дає змогу визначити "слабкі місця" в процесі, вирішити, які засоби можна використати для їх оптимізації, розробити модель бізнес-процесу "to be" та вжити заходів щодо впровадження удосконалення процесу.

У тих випадках, коли у процесі приймає участь декілька структурних підрозділів організації, фахівці у сфері моделювання бізнес-процесів пропонують використовувати міжфункціональну блок-схему (рис. 3.3), яка дає додаткову можливість встановити, хто виконує ту чи іншу дію, до якого функціонального відділу належать виконавці, хто відповідає за конкретні дії та тим самим – в цілому на весь процес. Ці пропозиції є дуже актуальними для опису процесів надання адміністративних муніципальних послуг, оскільки у ході них часто здійснюється взаємодія не тільки між структурними підрозділами, наприклад, міської ради, але й з іншими органами публічної влади, що задіяні у процесі.

Звичайна проблема організацій полягає в тому, що вони або звикли працювати в структурі відділів, або вони тільки починають орієнтувати себе для роботи в структурі процесів. Далеко не усі працівники почувають себе відповідальними за організацію процесів в цілому. Зазвичай існує слабке розуміння того, де закінчується один процес і де починається інший. Відмінна особливість процесу без "власника" (особи, яка відповідає за весь процес) полягає в тому, що тут вже не можна провести ніяких поліпшень, оскільки для цього необхідні чіткі вказівки менеджменту.

Визначення "власника бізнес-процесу" – це спроба виправити дану ситуацію, воно здійснюється шляхом призначення окремого відповідального співробітника. Або перед документуванням процесу, або за підсумками цієї

роботи з групи її учасників вибирається одна особа, яка наділяється всією повнотою відповідальності за хід процесу, а також – усіма необхідними повноваження для того, щоб на свій розсуд ініціювати зміни в процесі.

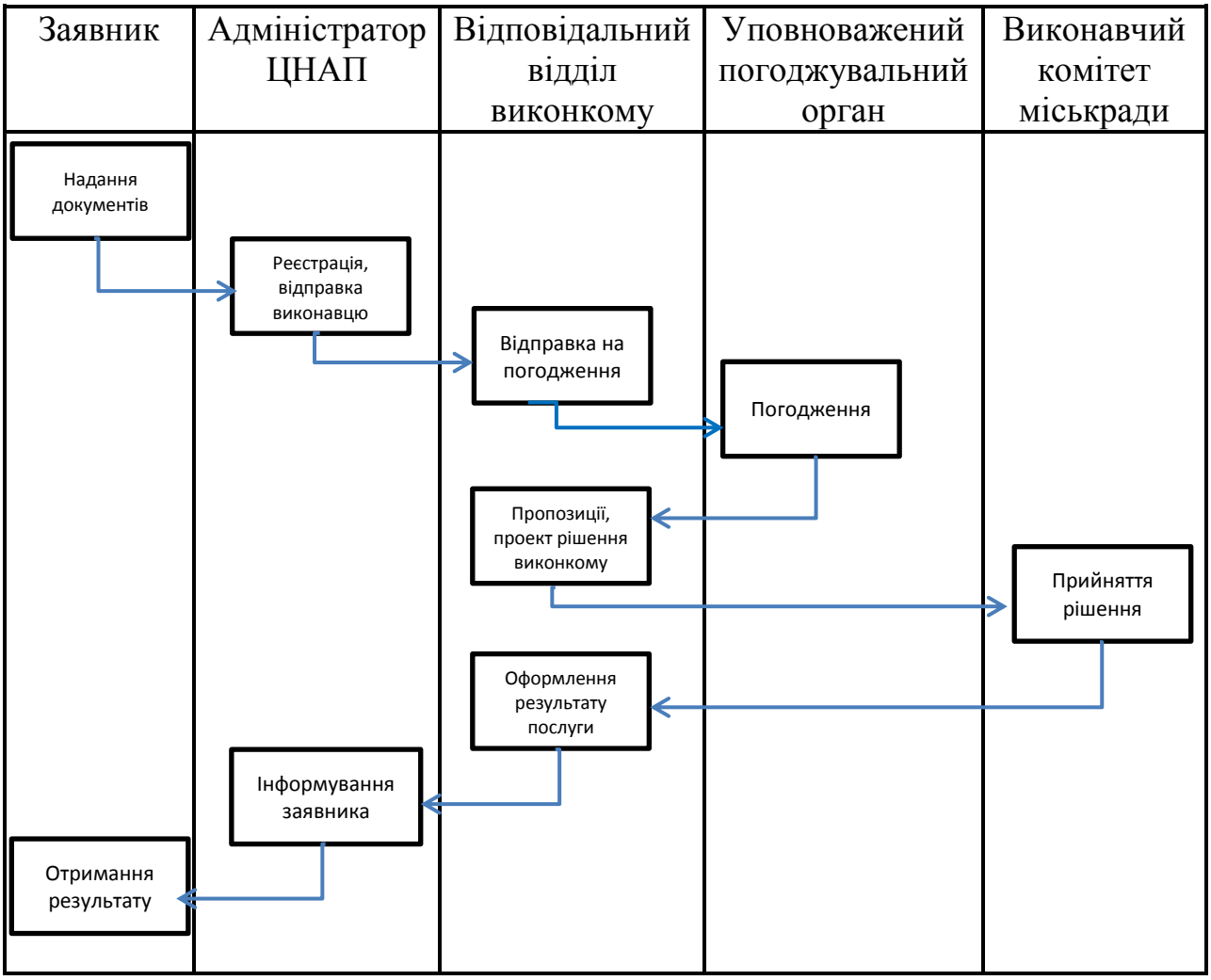


Рис. 3.3 Приклад використання міжфункціональної блок-схеми при моделюванні бізнес-процесів надання адміністративних муніципальних послуг

Джерело: складено автором на підставі дослідження

Власник процесу несе відповідальність за постійний моніторинг ходу процесу та за ініціацію поліпшення процесу. Він повинен створити ініціативну групу. Ця група зазвичай складається із співробітників, які вирішують окремі завдання щодо вдосконалення процесу. Цілком доречно у

випадку удосконалення процесів надання адміністративних муніципальних послуг призначати власником процесу відповідальну особу (можливо – керівника) центру надання адміністративних послуг та включати до складу групи, що працює над реорганізацією процесів, представників споживачів цих послуг та суб'єктів їх надання.

Використовуючи графічний спосіб моделювання бізнес-процесів розробимо міжфункціональну модель повного циклу типового процесу надання адміністративної послуги мешканцю села до впровадження реформ з децентралізації (модель "as is") (рис.3.4). Першим етапом (підпроцесом) з отримання послуги є збір необхідної інформації про послугу, при чому для попереднього консультування мешканець села (замовник послуги) у першу чергу може звернутись до найближчого до нього органу влади – сільської ради. Якщо посадові особи ОМС нададуть якісне роз'яснення, то замовник послуги може приступати до збору необхідних документів. На практиці частіше за все – або працівники органів місцевого самоврядування не на достатньому рівні володіють необхідною інформацією, або процедури послуги є досить складними (наприклад: з питань реєстрації нерухомого майна, з деяких земельних або містобудівних питань тощо). Тоді особа, зацікавлена в отриманні послуги змушена їхати до районного центру, зокрема, до ЦНАП, через який така послуга надається, і вже там дізнаватись, що потрібно для її отримання. Але на жаль, якщо, наприклад, виникає необхідність в отриманні додаткової консультація фахівця, що безпосередньо такі послуги надає, зацікавлена особа змушена звертатись за відповідними роз'ясненнями ще й до того органу влади, який є суб'єктом надання обраної послуги, оскільки у районних центрах надання адміністративних послуг дуже рідко забезпечується чергування відповідних профільних спеціалістів для консультування громадян.

Враховуючи можливі черги як у ЦНАП, так і у суб'єкта надання адмінпослуги, різні графіки прийому громадян, а також те, що основний рух громадського транспорту у сільській місцевості відбувається лише зранку,

мешканець села для отримання якісних консультацій може бути змушений декілька разів відвідувати районний центр.

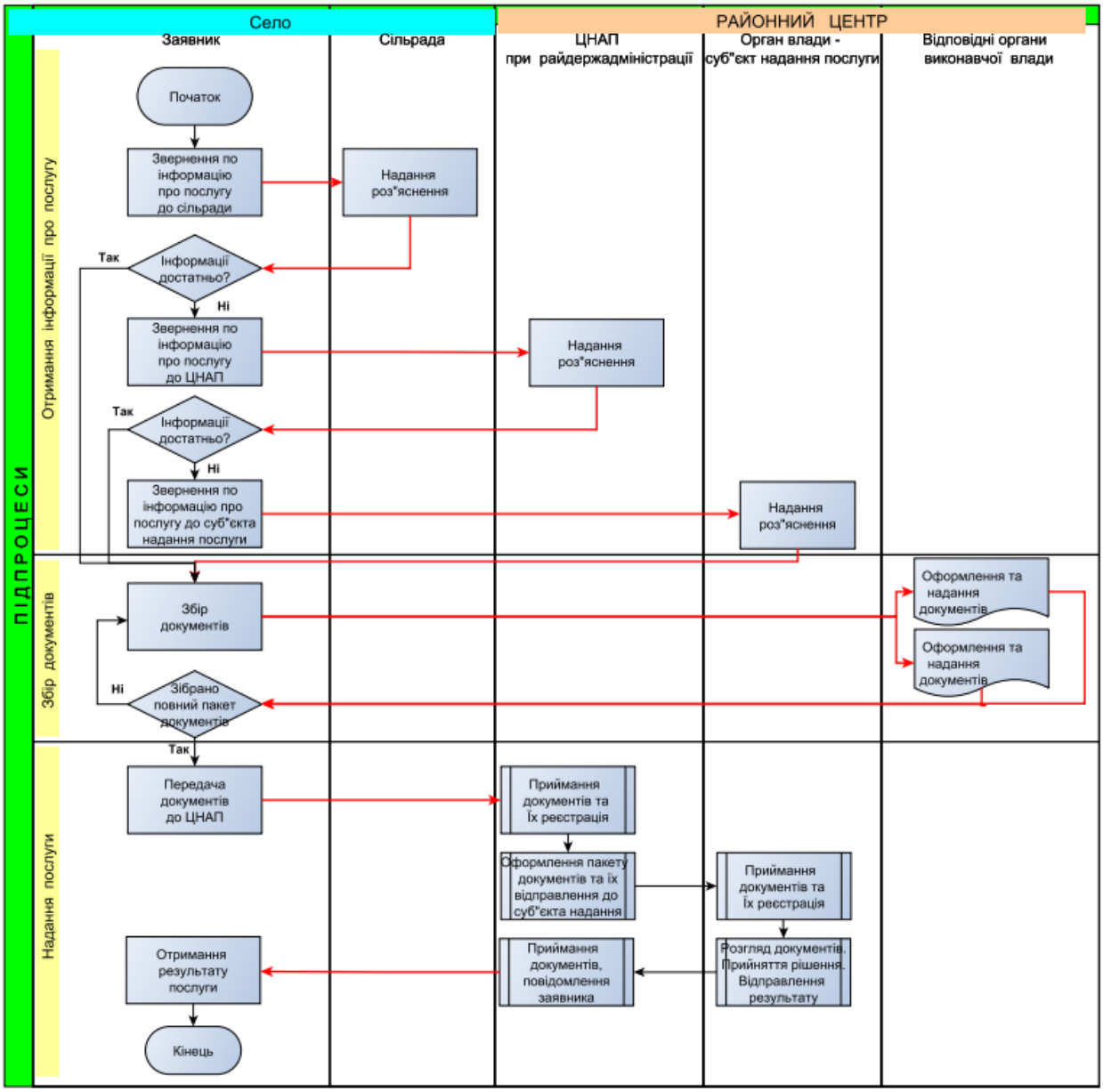


Рис. 3.4 Міжфункціональна модель повного циклу типового процесу надання адміністративної послуги мешканцю села до впровадження реформ з децентралізації (“as is”)

Джерело: складено автором на підставі дослідження

Наступним етапом процесу отримання послуги є підготовка та збір документів, що необхідно додати до заяви. Дуже часто для оформлення таких документів також необхідно відвідати й інші адміністративні органи та

служби, розташовані у районному центрі (наприклад: за отриманням витягу з Єдиного реєстру досудових розслідувань у випадку звернення за оформленням паспорта громадянина України замість викраденого; витягу з Державного земельного кадастру та технічного паспорта в окремих випадках для замовлення державної реєстрації іншого речового права на нерухоме майно та інші).

Коли вже усі документи зібрані, можна переходити до наступного етапу процесу – безпосереднього надання послуги. Для цього заявник знову повинен, як мінімум двічі, з'їздити до райцентру: щоби надати пакет документів до ЦНАП (у більшості випадків) або безпосередньо до суб'єкта надання бажаної послуги, та через певний термін – за підсумком розгляду заяви, тобто за результатом послуги.

Таким чином, міжфункціональна модель типового процесу надання адміністративної послуги "as is", зображена на рис.3.4, дає нам чітке уявлення про всіх суб'єктів, залучених до такого процесу, та про типові складності, з якими сьогодні доводиться стикатись мешканцям села при необхідності отримання більшості різновидів адміністративних послуг.

З урахуванням описаних у підрозділі 3.1. процесів децентралізації, у тому числі, щодо можливостей використання інституту старост, технологій обслуговування за принципом "єдиного вікна" (створення ЦНАП в ОТГ) та Е-урядування в процесах надання АМП розробимо міжфункціональну модель повного циклу типового процесу надання адміністративної послуги мешканцю села після впровадження реформ з децентралізації (модель "to be"). З представленої на рис. 3.5 моделі видно, що у порівнянні з моделлю "as is" (рис.3.4) завдяки реформуванню територіальної організації влади та місцевого самоврядування, використання вищезазначених прогресивних технологій процеси надання адміністративних послуг мешканцям села вдасться значно оптимізувати, оскільки громадяни будуть позбавлені необхідності чисельних відвідувань районних центрів, і в багатьох випадках також – адміністративних центрів об'єднаних громад для отримання

більшості базових адміністративних послуг. Також громадяни будуть мати більше можливостей для отримання детальної інформації про процедури надання послуг та документи, необхідні для їх отримання.

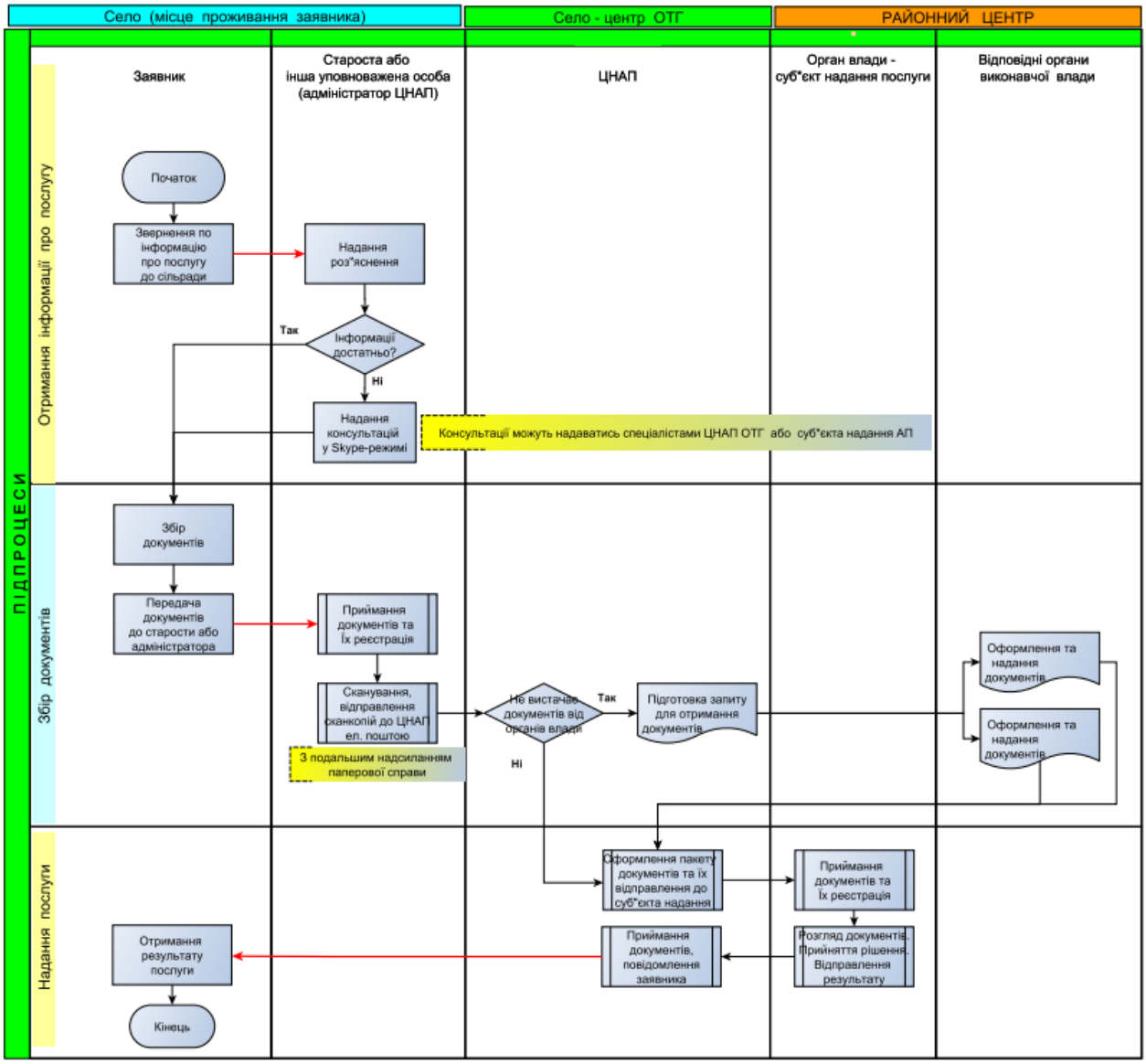


Рис. 3.5 Міжфункціональна модель “як повинно бути” повного циклу типового процесу надання адміністративної послуги мешканцю села після впровадження реформ з децентралізації (модель “to be”)

Джерело: складено автором на підставі дослідження

Крім того мешканці громад зможуть впливати на якість свого обслуговування в процесах надання АМП, порівнюючи його з умовами обслуговування в інших громадах, та використовуючи своє виборче право

для призначення грамотних, активних та ініціативних старост та сільських, селищних і міських голів.

3.3. Комплексна методика аналізу та оптимізації бізнес-процесів надання адміністративних муніципальних послуг

Як вже зазначалось раніше, для вдосконалення будь-якого об'єкта перш за все треба знати його поточний стан. Відповідно, й для вдосконалення процесів надання адміністративних муніципальних послуг треба знати їх поточні показники. Якщо описані вище способи моделювання бізнес-процесів “as is” дозволяють детально розглянути всю діяльність структурних підрозділів, що приймають участь у вказаних процесах, так би мовити “з середини”, то дуже важливо зрозуміти ставлення до відповідної діяльності органів місцевого самоврядування безпосередньо самих споживачів таких послуг (так би мовити “поглядом ззовні”), оскільки саме для задоволення у першу чергу їх інтересів розробляються і вживаються усі заходи з оптимізації вказаних процесів. Основним джерелом інформації про думку громадян щодо якості їх обслуговування є опитування. Для його проведення розробляються та застосовуються різні інструменти, як з боку органів місцевого самоврядування, так і з боку громадського та експертного середовища. Так, Законом України “Про адміністративні послуги” зобов’язано суб’єктів надання цих послуг забезпечити облаштування скриньки для висловлення суб’єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів. Органи місцевого самоврядування крім таких скриньок запроваджують й інші засоби опитування громадян, наприклад:

- У Вінницькому центрі надання адміністративних послуг “Прозорий офіс” працює система швидкого опитування клієнтів, коли після завершення спілкування з адміністраторами ЦНАП, громадянам пропонується оцінити

рівень обслуговування шляхом натискання однієї з трьох кнопок (червоної, жовтої або зеленої), встановлених біля кожного робочого місця адміністратора. Натискання зеленої кнопки означає високий рівень задоволеності клієнта, жовтої – середній рівень. Натискання червоної кнопки свідчить про незадоволеність клієнта якістю обслуговування. Результати опитування виводяться на сайт Прозорого офісу, у тому числі у розрізі по видам послуг [84]. Недоліком такого способу є те, що за результатами опитування неможливо дізнатись, що саме більше сподобалось споживачам, а що конкретно – ні, над чим слід працювати для оптимізації процесів надання адміністративних муніципальних послуг. До переваг можна віднести простоту і швидкість, що дозволяє залучити велику кількість громадян для участі в опитуванні.

- У багатьох ЦНАП застосовуються електронні форми опитування (анкети) [79, 92, 97]. Їх можна або заповняти та надсилати електронною поштою, або заповняти в режимі on-line. Останній спосіб дає більше можливостей для анонімної участі в опитуванні, і тому може містити більш відверті запитання, наприклад, з метою виявлення корупційних проявів з боку персоналу ЦНАП. Перевагою вказаної форми опитування у порівнянні з попереднім способом є також те, що вона дає можливість отримати більш повну та детальну інформацію про можливі причини незадоволення людей. Додатковою перевагою є значно менша затратність на організацію проведення такого опитування. Серед недоліків електронної форми опитування можна вказати невелику кількість громадян, що приймають у неї участь. З одного боку це викликано низькою комп’ютерною освіченістю населення, особливо у пенсійному віці та у сільських населених пунктах. З іншого боку – з моменту відвідування ЦНАП і до того моменту, коли клієнт знаходить можливість попрацювати у такому напрямку з Інтернетом, проходить певний час, із збільшенням якого бажання відповідати на запитання такої анкети пропорційно знижується або взагалі пропадає.

Представники громадянського суспільства та відповідні експертні

установи для визначення ступеню задоволеності населення якістю обслуговування при наданні адміністративних муніципальних послуг частіше за все проводять опитування за допомогою спеціально розроблених паперових анкет. Наприклад, Фондом “Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва” спільно з соціологічною службою Центру Разумкова у 2013 році та наприкінці 2014 та 2015 років проводились опитування на замовлення Центру політико-правових реформ [37, 103] щодо оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг. Недоліками цих досліджень, на наш погляд, було те, що для опитування було розроблено складні анкети (містили по 19 запитань, при чому кількість запропонованих зразків відповідей у деяких випадках сягало 26-ти варіантів, що відбирало багато часу у респондентів). Можливо тому кількість опитаних осіб у межах усієї країни для такого дослідження була не дуже високою (всього приблизно 2 тис осіб майже з усіх регіонів). При чому анкетування проводили навіть з тими особами, які протягом року за послугами і не звертались. Так кількість респондентів, що звертались за послугами протягом 2014 року склала 49%, 2015 року – 69%. Перевагами дослідження є можливість аналізувати ставлення громадян до якості їх обслуговування у динаміці по роках, але без прив’язки до місцевості, що не дає уявлення про роботу конкретного органу влади. У дослідженнях з таких питань використовуються також методи інтерв’ю, “таємного клієнта” та інші [38, 71, 220].

У рамках виконання науково-дослідної роботи (НДР) “Бенчмаркінг системи надання адміністративних послуг в Одеській області в контексті європейських принципів доброго врядування”, що виконувалась у 2015 році, нами було розроблено анкети для опитування споживачів послуг (зразок анкети представлено у Додатку В). Опитування передбачалось для громадян, які звертались за послугами до ЦНАП у різних містах та селищах Одеської області та вже отримали результат. Анкета була розроблена таким чином, щоби в результаті можна було не тільки дізнатись думку клієнтів центрів про ступінь задоволення їх обслуговуванням, але й про конкретні заходи, що

було запроваджено у конкретному ЦНАП для створення належних умов з надання таких послуг.

У зв'язку з відсутністю можливості провести таке опитування безпосередньо виконавцями НДР або залученими представниками громадськості нами було досягнуто домовленість з керівниками ЦНАП про проведення анкетування працівниками цих центрів. Особливості та переваги такого опитування було обговорено з керівниками ЦНАП під час семінару, що проводився на базі Управління підвищення кваліфікації кадрів Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Анонімність анкет та відсутність явно провокативних питань у них дозволяло сподіватись, що заповнення анкет споживачами послуг буде відбуватись без втручання персоналу ЦНАП. Загалом в опитуванні прийняло участь 644 осіб. Разом з тим аналіз заповнених анкет показав, що приблизно 10% з них було заповнено працівниками ЦНАП або за їх активною участю. Тому, хоча результати опитування й показали картину по різних конкретних ЦНАП Одеської області, проте спиратись лише на них у дослідженні є недоцільним. Аналогічні ризики викривлення результатів опитування споживачів послуг існують і при такому способі, що використовується у Вінницькому Прозорому офісі, і при анонімному on-line опитуванні, і при використанні скриньок для опитування, оскільки результати опитування можуть слугувати не тільки підставою для розробки заходів з покращення процесів надання адміністративних муніципальних послуг, а й бути індикатором для оцінки роботи співробітників ОМС, тобто враховуватись у системі заохочення працівників. Це може підштовхувати працівників ЦНАП самим анонімно приймати участь в опитуванні або впливати на опитування громадян.

З урахуванням вищевикладеного у дослідженні рівня обслуговування громадян при наданні адміністративних муніципальних послуг необхідно використовувати й інші методи. Одним з найбільш вдалих з них, на нашу думку, є метод спостереження за роботою ЦНАП. Такий метод дозволить не

тільки зробити експертні висновки щодо рівня впровадження та фактичного використання технологій обслуговування громадян за принципом “єдиного вікна” та Е-урядування, але й дасть змогу подивитись на умови цього обслуговування так би мовити “очима клієнтів” та за підсумками – розробити відповідні рекомендації щодо покращення роботи ЦНАП. Аналіз роботи ЦНАП слід проводити у два етапи представниками експертного середовища, які знають вимоги Закону України “Про адміністративні послуги” та володіють певним рівнем знань та досвіду у цій сфері. На першому етапі необхідно зібрати максимум публічної інформації про роботу ЦНАП, джерелом якої слід обрати веб-ресурси його або органу влади, який його утворив. Під час цього етапу крім аналізу документів, розміщених на веб-сайті, можна частково відслідкувати рівень використання органом місцевого самоврядування технологій Е-урядування при наданні адміністративних муніципальних послуг. Другим етапом повинно бути безпосереднє відвідування експертом центру надання адміністративних послуг та спостереження за його роботою. Отриману в ході дослідження інформацію слід розмістити у спеціально розроблену з цією метою аналітичну форму (таблицю), за допомогою якої можна відстежувати динаміку змін у роботі обраного ЦНАП. Таку форму можна також використовувати для порівняння рівня організації роботи конкретного ЦНАП (або органу місцевого самоврядування, який його утворив) з іншими центрами або ОМС, застосовуючи методику рейтингової оцінки. Рейтинг центрів надання адміністративних послуг може бути корисним, як для органів місцевого самоврядування, що їх утворили (для відстеження власних показників роботи у порівнянні з іншими ЦНАП, вивчення досвіду роботи центрів з найкращими згідно рейтингу показниками), так і для органів публічної влади, які відслідковують реалізацію державної політики у сфері надання адміністративних послуг (наприклад, Мінекономрозвитку).

У дослідженні ми розробили та використали аналітичні форми окремо для кожного етапу дослідження, що наведені у Додатках З та И. Для

визначення рейтингу ЦНАП кожен показник повинен оцінюватись у якусь кількість балів, при чому при розподілі балів слід враховувати не тільки наявність відповідного показника у роботі ЦНАП, але і складність забезпечення його функціонування.

Для аналізу інформації, розміщеної на веб-ресурсі ЦНАП, слід відмітити, чи є взагалі у центра такий ресурс, та чи є він окремим сайтом, або розміщується на веб-сторінці офіційного сайту органу місцевого самоврядування (у цьому випадку – чи міститься розділ ЦНАП на головній сторінці сайту ОМС). Далі відстежується наявність загальної інформації про роботу центру: його адреса, графік роботи (у тому числі - чи відповідає він вимогам Закону), структура та керівництво ЦНАП, контактні телефони та електронна адреса, наявність відокремлених територіальних підрозділів або віддалених робочих місць адміністраторів, зображення місця розташування центру на мапі населеного пункту, інформація про наявність сполучення громадського транспорту та місць для паркування (у тому числі – стоянки для велосипедів). Також у цьому розділі слід вказати наявність чи відсутність інформації про створення зручних умов для обслуговування громадян з обмеженими фізичними можливостями, про способи керування чергою, про можливість та способи попереднього запису на прийом, а також – отримання необхідних консультацій. Позитивно оцінюється також наявність інформації про можливість отримати у приміщенні ЦНАП супутніх та інших послуг, а також їх види.

Наступним блоком інформації, що оцінюється при аналізі веб-ресурсу ЦНАП, є інформація про конкретні послуги, що надаються через цей центр: переліки адмінпослуг, наявність інформаційних та технологічних карток на кожну послугу, бланків заяв для їх отримання (з можливістю скачування таких форм) та зразки їх заповнення. При аналізі такої інформації експерту варто звернути увагу на її актуальність (чи не є вона застарілою), на кількість та види послуг, на наявність різних варіантів пошуку бажаної послуги (наприклад: за життєвими обставинами, за установами – надавачами послуг,

за популярністю).

Дуже важливо відмітити наявність або відсутність on-line сервісів на сайті, наприклад, таких як можливість обслуговування через “персональний кабінет” (при чому слід звернути увагу, чи є детальне роз’яснення про переваги та способи його використання, чи є можливість перевірити, на якому етапі знаходиться розгляд заяви про надання послуги). До on-line сервісів також можна віднести наявність відповідної статистики, наприклад, щодо кількості людей у черзі в центрі на поточний момент, історії просування черги, періоди найбільшого або найменшого завантаження, можливість спостерігати за поточною ситуацією в центрі через WEB-камери, а також – приймати участь в електронному опитуванні щодо якості обслуговування.

Крім того експерту необхідно звернути увагу на наявність на сайті нормативно-правових документів, якими регулюються процедури та порядок надання адмінпослуг. Документи органу влади, що утворив ЦНАП, необхідно аналізувати на предмет їх актуальності та відсутності формального відношення до їх розробки (наприклад, регламентів ЦНАП, інформаційних карток тощо). І насамкінець оцінюється інтерфейс веб-ресурсу, зручність та простота пошуку необхідної інформації з точку зору споживачів послуг. Слід також враховувати, що якщо на сайті відсутня якась інформація, це не означає, що певна робота не ведеться або ведеться неналежним чином. Вона просто може бути не розміщеною на сайті з різних причин, які слід аналізувати окремо. Це можна уточнити під час виконання другого етапу аналізу діяльності ЦНАП – спостереження за його роботою.

При відвідуванні центру надання адміністративних послуг варто не попереджати його керівництво та персонал про запланований візит експерта. Огляд центру, наскільки це можливо, слід розпочати також без відома та супроводження працівників ЦНАП. Завдяки цьому можна буде спостерігати реальну роботу центру та ставлення до відвідувачів з боку персоналу, а не “виставу для експерта”. При огляді ЦНАП спочатку слід звернути увагу на

його розташування, зокрема: чи зручно до нього добиратись, чи є для цього відповідна транспортна інфраструктура та місця для паркування транспорту, чи є відповідні вуличні вказівники (принаймні, хоча б на прилеглих вулицях); чи є на вході до будівлі, де розміщено ЦНАП, інформаційна вивіска з найменуванням центру та графіком його роботи; на якому поверсі він розташований (оптимально – на першому поверсі). Якщо центр розташовано в якійсь будівлі, де крім нього є інші адміністративні або комунальні служби, слід подивитись, чи є відповідні вказівники всередині приміщень. При огляді центру слід візуально оцінити, чи достатньою є площа його приміщень для обслуговування громадян та співставити ці спостереження з площею, рекомендованою у примірному регламенті ЦНАП, затвердженому постановою КМУ від 1 серпня 2013 року № 588, та фактично задокументованою. Для цього бажано відвідувати центри зранку, коли за статистикою відбувається більше всього відвідувань клієнтів. Ще необхідно з’ясувати, чи створено територіальні філії центру або віддалені робочі місця. Також необхідно перевірити, чи відповідає графік роботи центру вимогам Закону, та чи розроблений він з урахуванням підвищення якості обслуговування громадян (наприклад: чи здійснюється прийом суб’єктів звернень без перерви на обід та не менше одного дня на тиждень – до двадцятої години; чи здійснюється прийом у вихідні дні).

Наступним кроком є спостереження за організацією робочого простору в ЦНАП, під час якого фіксується: чи створено в центрі “відкритий простір”, чи обслуговування клієнтів здійснюється за закритою кабінетною системою. Також відмічається наявність зонування приміщень центру на відкриту та закриту частини (фронт офіс та бек офіс), розподіл фронт офісу на сектори прийому, інформування, очікування та обслуговування, та наскільки ці зони дійсно є функціональними (на практиці зустрічаються випадки, коли у ЦНАП, створених у невеликих райцентрах, таблички з назвами вказаних секторів розвішано по стінах в одному кабінеті, але фактично належного функціонального зонування не забезпечено). Наявність бек офісу передбачає

доступ до цієї зони лише представників суб'єктів надання адмінпослуг для опрацювання документів (із забороною доступу клієнтів). В окремих випадках це може забезпечуватись, наприклад, пропускною системою (з паперовими або електронними пропусками тощо).

Дуже важливим при організації роботи ЦНАП є облаштування якісних умов для обслуговування клієнтів. Особливої уваги при цьому заслуговує створення умов для обслуговування осіб з обмеженими фізичними можливостями: як облаштовано вхід до приміщень центру (чи є зручні пандуси, чи не заважають пороги, чи зручно відкриваються двері; якщо усі ці умови не створено, то чи є хоча б кнопка виклику персоналу ЦНАП ззовні приміщення у зручному для доступу місці). Також необхідно оцінити, чи створено зручні умови для очікування клієнтів, для ознайомлення з необхідною інформацією, для заповнення бланків заяв, для безпосереднього спілкування з адміністратором, для відвідування кімнат особистої гігієни. При цьому враховується наявність зручних меблів у необхідній кількості, у вільному доступі бланків заяв із зразками та ручками для заповнення, доступ до телефонного зв'язку, безкоштовного Інтернету, комп'ютеру тощо. Суттєвими можна вважати створені у ЦНАП умови з надання супутніх послуг (копіювання, ламінування документів; банківське обслуговування; фотографування на документи; продаж кави, води тощо). Додатковими перевагами центрів можна вважати створення умов для очікування громадян з дітьми, у тому числі з облаштуванням, наприклад, гральних куточків, пеленальних кімнат тощо.

Окрему увагу слід приділити доступу до інформації в центрі. Необхідно з'ясувати, хто, коли і в який спосіб здійснює консультування громадян як у приміщеннях ЦНАП, так і за його межами. Закон також вимагає облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги. На практиці у більшості випадків інформаційні стенди цим

вимогам не відповідають, зокрема: структура стендів не дозволяє витягнути з них папірець з якоюсь інформацією для детального ознайомлення (наприклад інформаційну картку), а загальна площа таких стендів, навіть якщо їх багато, не дозволяє розмістити всю цікаву інформацію у зручному для читанні форматі (принаймні з читабельним шифром), та й усі зразки заповнення документів не можливо розмістити на стендах одночасно на рівні очей та біля столів та інші недоліки. Крім цього коли особа вже потрапляє до центру, вона бажає отримати інформацію від співробітників центру, а не зі стенду, тим більше – при написанні заяви. Альтернативою можуть бути інформаційні термінали або стенди з вільним доступом до ліфлетів (віддруковані брошури із стислою, необтяжливою інформацією, що є достатньою для розуміння умов отримання послуг). Щодо оформлення заяви, слід звернути увагу, наскільки адміністратори готові надавати клієнтам допомогу у їх заповненні, оскільки встановлені форми таких бланків не завжди є легкими для розуміння для пересічних громадян. На практиці часто зустрічаються випадки, коли заява клієнтом заповнюється у присутності адміністратора за його поясненнями та підказками. Є також випадки, коли в електронний шаблон документу адміністратором вводяться дані клієнта, потім роздруковується і споживачу залишається лише підписати заяву. Але прогресивним вважається спосіб, коли реєстрація документів у ЦНАП здійснюється у спеціальній електронній базі даних, за допомогою якої можна швидко сформувати документ і також надати його клієнту на підпис. Небажано на наш погляд, заповняти заяву за клієнта адміністратором “від руки”, це може призвести до конфліктних ситуацій при з’ясуванні обставин у випадках, коли результат послуги з якихось причин є негативним, або таким, що не у повній мірі задовольнив інтереси заявника.

При спостереженні за роботою ЦНАП важливу увагу приділяють наявним способам керування чергою, з яких відомими є: звичайний спосіб “живої черги”, можливість попереднього запису на прийом, виписування талонів з номером черги “від руки” та електронне керування чергою. Слід

зауважити, що останній спосіб – є самим прогресивним, разом з цим його не доцільно використовувати у маленьких містах чи селищах, оскільки він є більше затратним аніж у таких випадках достатньо корисним.

Подальший аналіз роботи ЦНАП бажано проводити за участю керівництва чи інших співробітників центру. При цьому слід дослідити облаштування робочих місць адміністраторів (зручність як для адміністраторів, так і для клієнтів, що звертаються на прийом; облаштування місць для збереження документів та для відпочинку адміністраторів; достатня кількість та зручність меблів, оргтехніки, канцелярського приладдя; доступ до засобів зв'язку та Інтернету; чистота та охайність робочих місць, зовнішній вигляд персоналу). Також необхідно встановити, чи здійснюється реєстрація адміністративних справ у спеціальних електронних базах даних та збереження електронних архівів цих справ (їх сканкопій), чи впроваджено електронний документообіг між усіма суб'єктами надання адмінпослуг, як здійснюється контроль стану надання послуги, як заявник інформується про готовність результату, чи здійснюється опитування споживачів послуг щодо якості їх обслуговування.

Важливою частиною аналізу роботи ЦНАП є розгляд документів, якими регламентується робота центру та його взаємодії зі споживачами та надавачами послуг на їх повноту, актуальність та відповідність вимогам чинного законодавства (затверджений перелік адміністративних послуг, положення про ЦНАП та його регламент, інформаційні та технологічні картки, угоди про співробітництво із суб'єктами надання послуг). Доцільно також проаналізувати співвідношення кількості адміністраторів центру з кількістю звернень за послугами (навантаження), уточнити штатну кількість працівників ЦНАП та фактичну (кількість вакансій та їх можливу причину). Дуже важно встановити кількість адмінпослуг органу, що створив ЦНАП, що надаються через центр та поза центром (наприклад: безпосередньо у кабінетах структурних підрозділів органів місцевого самоврядування).

Обстеження центрів надання адміністративних послуг слід проводити з

урахуванням мети, яку заплановано досягнути у ході дослідження. Наприклад, його можна використовувати перед впровадженням проекту з реорганізації бізнес-процесів надання адміністративних муніципальних послуг та за його підсумками, щоби проаналізувати динаміку зміни показників, яких вдалось досягнути завдяки такому проекту. При проведенні рейтингового оцінювання центрів, слід обережно виконувати оцінку показників з метою запобігання викривлення даних. Так, на нашу думку, недоцільно оцінювати лише наявність затвердженого регламенту ЦНАП без його аналізу на відповідність нормам законодавства та фактичним реаліям функціонування, як це наведено у Методиці моніторингу Центрів надання адміністративних послуг, розробленої Центром політико-правових реформ [71]. Також недоцільно оцінювати наявність вичерпного переліку документів, необхідних для надання послуги в інформаційній картці, без аналізу його відповідності нормам чинного законодавства. Крім того, ЦНАП далеко не завжди може впливати на формування цих карток, оскільки це є обов'язком суб'єктів надання адмінпослуг, тому постає питання взагалі доцільності оцінювання діяльності центрів при формуванні змісту таких карток. Обережно також слід оцінювати наявність автоматизованої системи керування чергою, оскільки така система дуже необхідна у великих містах та практично не потрібна у малих населених пунктах та інше.

Проведення опитування споживачів послуг та спостереження за роботою ЦНАП, дасть змогу виявити недоліки у роботі з надання адміністративних муніципальних послуг. Разом з тим щоби уточнити ці проблемні питання, з'ясувати причину їх виникнення та ступень впливу на загальний рівень організації процесів надання адміністративних муніципальних послуг, на наш погляд, доцільно використовувати ще один метод емпіричного дослідження у вигляді експертного опитування. Цей метод є комплексом дослідницьких процедур та підходів, що спрямовані на отримання від експертів (фахівців у конкретній сфері, які володіють необхідними знаннями та досвідом) відповідної інформації, наступний її

аналіз й інтерпретацію з метою підготовки та вироблення управлінських і політичних рішень. У якості експертів в нашому випадку можуть виступати керівники та спеціалісти центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), які безпосередньо організовують та забезпечують роботу з відповідного обслуговування громадян, спираючись на нормативно-правову базу та використовуючи при цьому наявні ресурси. Використання цього методу було апробовано нами у 2015 році у рамках виконання науково-дослідної роботи "Бенчмаркінг системи надання адміністративних послуг в Одеській області в контексті європейських принципів доброго врядування".

У ході нашого дослідження з'ясувались певні відмінності в організації роботи з надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування та органами державної влади. Враховуючи це, для опитування ми обрали дві групи експертів:

1. Від місцевого самоврядування: з найбільших міст України – членів Асоціації органів місцевого самоврядування "Асоціація міст України" (Вінниця, Миколаїв, Київ, Кривий Ріг, Луцьк, Черкаси, Хмельницький, Харків та інших) – 14 експертів;
2. Від райдержадміністрацій Одеської області – 22 експерти.

Для опитування нами було розроблену відповідну анкету, зразок якої наведено у Додатку Г. Анкетування проводилось анонімно, з метою отримання неупереджених відповідей експертів.

За Законом створення ЦНАП передбачалось саме в таких органах публічної влади, де кількість їх структурних підрозділів, що надають адмінпослуги, була найбільшою, і де завдяки створеним центрам передбачалось позбавити громадян необхідності відвідувати чисельні кабінети, з вистоюванням часто у різних чергах та з потраплянням у непрозорі умови обслуговування. І лише з вересня 2014 року кількість органів державної влади, що в обов'язковому порядку повинні надавати свої послуги через ЦНАП, почала поступово збільшуватись внаслідок прийнятого Кабінетом Міністрів України розпорядження від 16 травня 2014 року № 523-

р [32]. Разом з тим за результатами опитування експертів Одеської області з'ясовано, що лише три представники РДА (або 13,6%) зазначили, що через створений ЦНАП надають адмінпослуги усі структурні підрозділи органу влади (райдержадміністрації), що утворив цей центр. По інших РДА більшістю структурних підрозділів (86,4%) послуги надаються не за технологією обслуговування громадян за принципом "єдиного вікна", а як і раніше – по різних кабінетах безпосередньо через співробітників цих суб'єктів надання адмінпослуг. Експерти з міст-членів АМУ також підтвердили існування цього недоліку, проте у менших обсягах (у 64,3% випадків) [22].

При однаковому правовому полі дуже відрізняється робота на місцях по залученню інших органів публічної влади до надання адмінпослуг через ЦНАП. Так загальна кількість органів публічної влади (крім того, що утворив ЦНАП), по яких здійснюється прийом та видача документів з надання адміністративних послуг через ЦНАП, по Одеській області коливалась від 3 до 14, а по містах-членах АМУ – від 2 до 68 [22].

Про стан організації взаємодії між органами влади у сфері надання адміністративних послуг свідчить також наявність юридичного оформлення таких відношень шляхом укладання відповідних угод, що максимально б відповідало нормам Закону України "Про адміністративні послуги" та допомогло б врегулювати усі процедурні питання при наданні послуг і чітко окреслити сфери відповідальності кожного з учасників цих процесів. За даними експертів така робота в Одеській області проводилась на слабкому рівні. Так письмові угоди (договори, меморандуми) про співробітництво (взаємодію) між органом, що утворив ЦНАП, та іншими органами публічної влади, по яких здійснюється прийом та видача документів з надання адміністративних послуг через ЦНАП було укладено:

- з усіма органами публічної влади лише по 3-х РДА, що складає 13,6% від загальної кількості опитаних експертів;

- 9 РДА (41%) уклали незначну частину угод;

-10 спеціалістів (45,4%) зазначили, що працюють лише на підставі усних домовленостей (рис.3.6) [22].

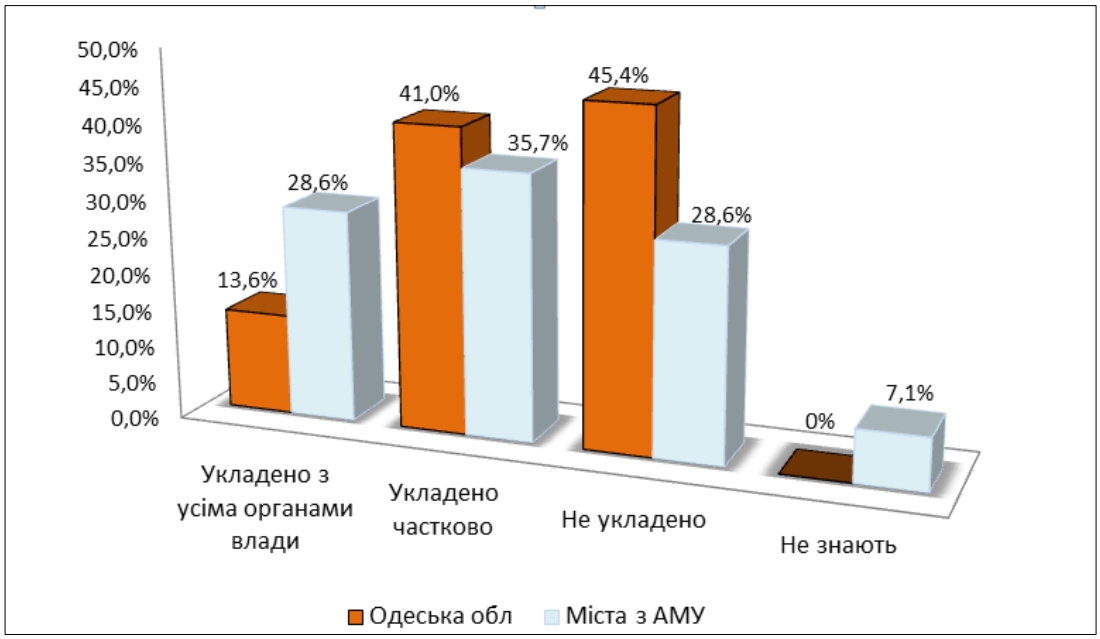


Рис. 3.6 Інформація про укладання договорів про співробітництво між органами влади у сфері надання адміністративних послуг.

Джерело: складено автором на підставі дослідження

Для порівняння: відсотки укладання угод по містам з АМУ складають відповідно 28,6%; 35,7% та 28,6%, що є кращим показником, ніж в центрах при РДА в Одеській області.

За результатами опитування також з'ясовано, що до роботи у ЦНАП (консультування) в Одеській області залучається менше співробітників територіальних підрозділів ЦОВВ. Про такий вид співробітництва повідомили 45,5% експертів на відміну від міст з АМУ (64,3%) [22].

Щоб з'ясувати, які проблеми на сьогоднішній день найбільш ускладнюють організацію роботи ЦНАП, експертам в анкеті було запропоновано проранжувати наявні проблеми за ступенем складності. Варто зазначити, що експерти з обох груп визначили майже однакові фактори, що найбільше ускладнюють організацію роботи ЦНАП, серед яких найвагомішою по РДА в Одеській області вважають проблему недостатності

фінансування (72,7% опитаних), а у містах-членах АМУ – прогалини у законодавчій базі (85,7%) [22].

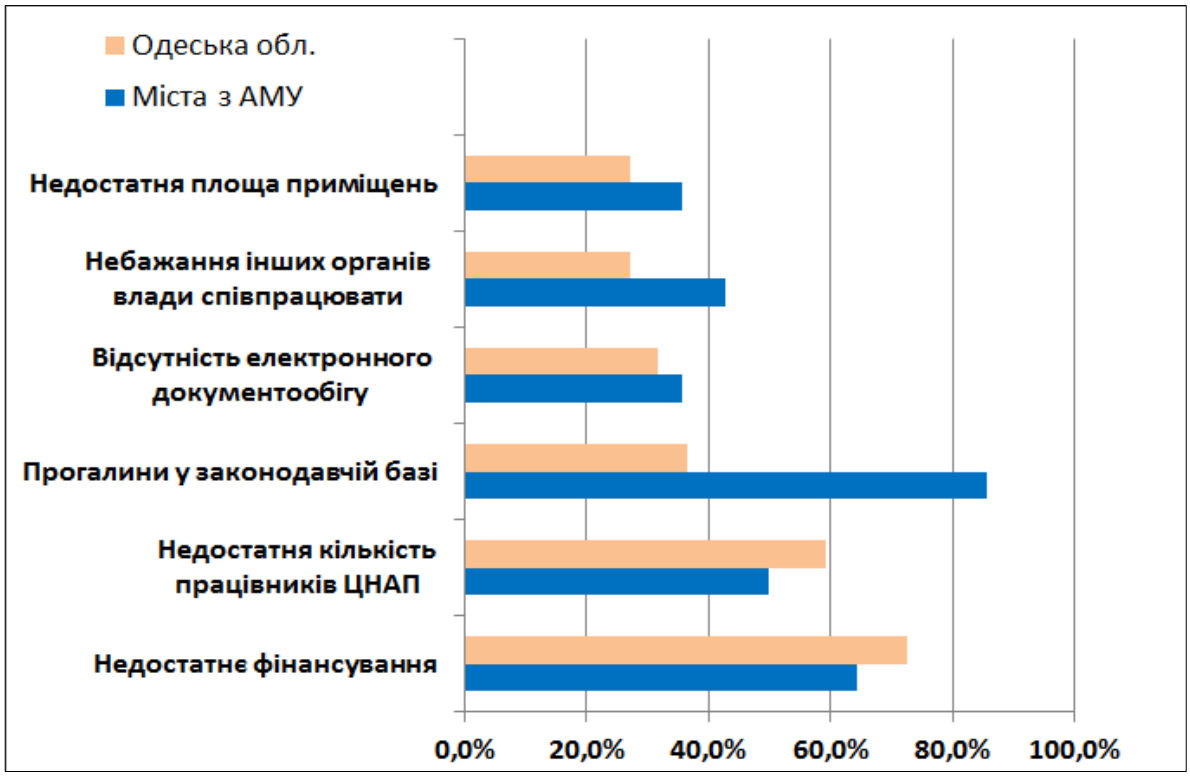


Рис.3.7 Інформація про ранжування проблем за ступенем складності.

Джерело: складено автором на підставі дослідження

Серед серйозних проблем було відмічено також небажання деяких органів влади співпрацювати для налагодження якісного обслуговування громадян, особливо з боку Державної міграційної служби. І це більше хвилює експертів з міст із АМУ (42,9% проти 27,3% експертів з Одеської області). Більшість експертів також вважають, що компетенція та професіоналізм працівників ЦНАП та структурних підрозділів, що надають адміністративні послуги, є достатніми, щоб задовольнити відповідні вимоги споживачів цих послуг [22].

Відповіді експертів свідчили також про більш-менш задовільне забезпечення комп'ютерною технікою та програмним забезпеченням. Цікаво, що такі показники, як "відсутність мотивації працівників ЦНАП" та "відсутність зацікавленості з боку керівництва" більше половини з опитаних

експертів взагалі не вважають проблемою.

Як вже зазначалось раніше, одним з найбільш проблемних питань у створенні відповідних умов для якісного обслуговування громадян у центрах надання адміністративних послуг є відповідне фінансування. Враховуючи те, що райдержадміністрації, які згідно закону повинні були створити ЦНАП, утримуються за рахунок державного бюджету і кошти на вказані потреби з нього не виділяються, важливим джерелом таких коштів могли би стати відповідні цільові районні або регіональні програми. Проте лише половина з опитаних експертів зазначили про такий шлях пошуку джерел фінансування. Майже відсутні випадки використання благодійної допомоги.

Створення прозорих умов обслуговування відвідувачів ЦНАП є дуже важливим питанням, оскільки завдяки цьому можливо усунути один із факторів корупційної складової, що подекуди має місце у процесах надання адміністративних послуг та знижує рівень довіри громадян до органів публічної влади. Закрита кабінетна система, незрозуміле регулювання чергою тощо часто викликають незадоволення клієнтів та їх сумніви щодо прозорості дій працівників органів влади у забезпеченні рівності прав осіб, що звертаються за послугами. Більшість з опитаних експертів Одеської області (81,8%) на запитання, які створено умови для прозорого обслуговування громадян у їх ЦНАП, відповіли, що в них створено прозорі робочі місця без закритої кабінетної системи (рис.3.8). Але це викликає сумніви щодо розуміння працівниками ЦНАП самого поняття “прозорості”, оскільки на практиці у більшості районів області прийом споживачів послуг проводиться у закритих кабінетах, де розміщуються усі (наприклад 4 адміністратори) або частина працівників центру. Крім цього майже не вживаються заходи з прозорого регулювання чергою. Це, в принципі, пояснюється набагато меншою кількістю людей, що звертаються за послугами у маленьких містах, і невеликій кількості послуг, що надаються через такі центри. В таких умовах використання, наприклад автоматів з електронного керування чергою, є недоцільним. У центрах надання

адміністративних послуг при райдержадміністраціях відсутні навіть рецепції, де має відбуватись попереднє консультування та керування чергою [22].

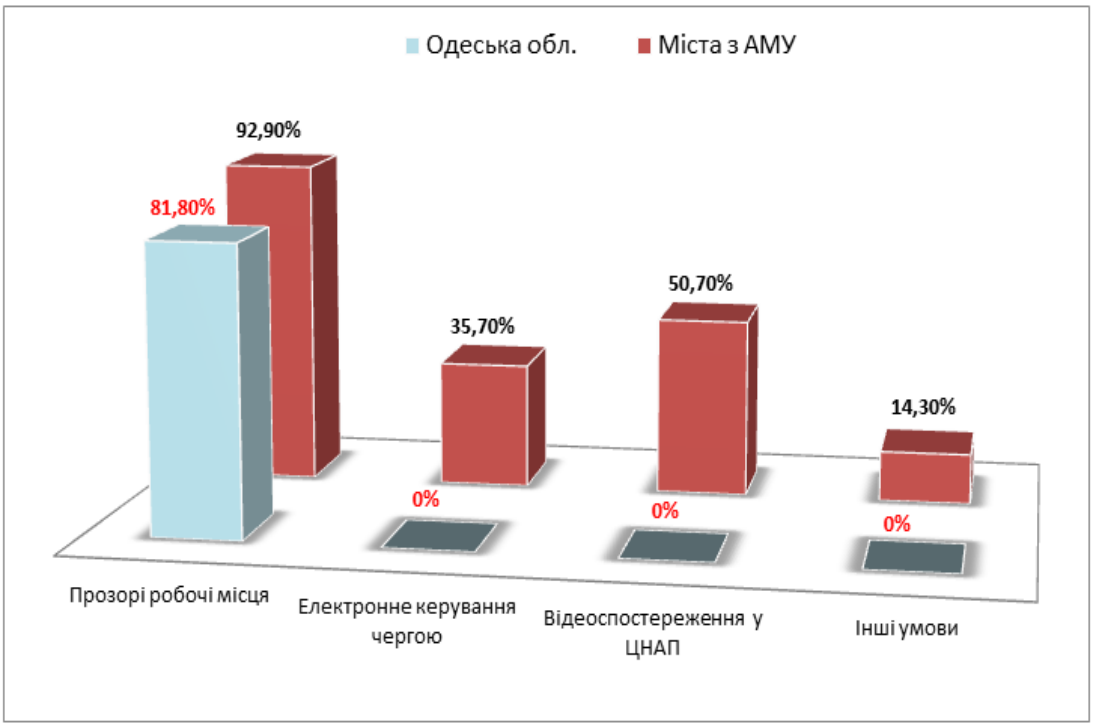


Рис.3.8 Створення умов для прозорого обслуговування громадян у ЦНАП.

Джерело: складено автором на підставі дослідження

Досить суттєвим моментом в організації роботи центрів надання адміністративних послуг щодо підвищення якості обслуговування громадян є надання супутніх послуг та інших видів обслуговування органами публічної влади та підпорядкованими їм підприємствами та організаціями. Постановою Кабінету Міністрів України від 29 травня 2013 р. № 379 було затверджено Типовий порядок проведення конкурсу для надання супутніх послуг, пов'язаних з наданням адміністративних послуг [156]. Експерти з Одеської області зазначили, що робота в цьому напрямку у їх ЦНАП практично не проводиться. У той час, як представники міст з АМУ поінформували про досить значну кількість видів обслуговування у цих напрямках: 28,6% фахівців повідомили про забезпечення банківського обслуговування у приміщеннях центрів; 35,7% – про надання суб'єктами підприємництва

послуг з копіювання, ламінування документів у приміщеннях центрів; 21,4% – про можливість придбати каву, чай тощо [22].

Згідно Закону суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити серед іншого створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування тощо. Попередній аналіз інформації, оприлюдненої на веб-сайтах багатьох органів публічної влади з питань надання адмінпослуг, показав, що вона має багато суперечностей та недоліків, містить застарілі, заплутані та неповні дані. Особливо важко знайти актуальні переліки адміністративних послуг та отримати зрозумілу інформацію про порядок їх надання. У ході опитування з'ясовано, що контроль за розміщенням, наповненням, своєчасним оновленням та структуруванням інформації про адміністративні послуги та діяльність ЦНАП на веб-ресурсі органу влади у більшості випадків (77,2% по Одеській області та 57,1% по містам з АМУ) здійснюють працівники ЦНАП. Разом з тим відмічено випадки виконання цих завдань відділом економіки, кадровою службою, керівником апарату тощо. Близько 36% експертів зазначила, що переліки адмінпослуг структурних підрозділів органу влади, що утворив ЦНАП, взагалі ніким не аналізуються на повноту та відповідність Закону України "Про адміністративні послуги", а приймаються у такому вигляді, як їх формують ці підрозділи. Необізнаність в цьому питанні виявили респонденти з Одеської області - 40,9 відсотків яких зазначили, що нічого про це не знають. А ті експерти, які повідомили про те, що вказані переліки все ж таки аналізуються, відмітили, що більше ніж у 60% випадків це здійснюють працівники ЦНАП й подекуди – із залученням працівників юридичної служби органу влади, в якому вони працюють [22].

Неоднозначно експерти висловили думку щодо впливу громадськості на формування процесів надання адміністративних послуг. Значна більшість

(або 86,4%) з опитаних респондентів Одеської області вважають, що громадськість на організацію роботи ЦНАП ніяк не впливає, тому, мабуть, лише 13,6% вживають конкретні заходи з вивчення думки споживачів послуг про якість їх обслуговування**,** зокрема, аналізуючи відповіді громадян на питання в анкетах у паперовому вигляді. При аналізі відповідей експертів склалось враження, що деякі з них взагалі несерйозно віднеслись до цієї проблематики, оскільки 22,7% експертів зазначили про низьку ступінь активності та зацікавленості громадян при проведенні їх опитування щодо якості обслуговування при наданні адмінпослуг, у той час, як такі опитування у цих ЦНАП взагалі не проводяться. Що стосується експертів з міст-представників АМУ, то вони зазначили про значно кращу ситуацію із взаємодією з громадськістю, оскільки більшість з них відмічає позитивний вплив громадської думки на підвищення якості надання адміністративних послуг [22]. Більше половини спеціалістів з міськрад повідомили про використання різних засобів та можливостей для вивчення думки громадян у ЦНАП про якість їх обслуговування при наданні адміністративних послуг, наприклад: шляхом аналізу заповнених громадянами паперових анкет опитування чи анкет, що заповнюються в електронному вигляді в режимі on-line; проведення громадських рад; заповнення книг відгуків та пропозицій; використання електронних терміналів та систем експрес-опитування тощо. Загальні результати проведеного нами експертного опитування представлено у Додатку Д.

Таким чином у нашому дослідженні ми за допомогою експертного опитування уточнити проблемні питання, наявні у сфері надання адміністративних послуг, проранжували їх за ступенем впливу з метою подальшого вироблення практичних рекомендацій з оптимізації процесів та технологій надання адміністративних муніципальних послуг.

Вважаємо за доцільне використання одночасно усіх наведених у цьому підрозділі методик оцінки центрів надання адміністративних послуг у якості єдиної, комплексної методики, оскільки її запровадження дає змогу всебічно

розглянути процеси надання адміністративних послуг, виявити в них проблемні місця, зрозуміти причини виявлених проблем та розробити дієві заходи з оптимізації таких процесів з метою покращення рівня обслуговування громадян та ефективності роботи відповідних органів публічної влади, у тому числі – органів місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 3

1. Одним з найбільш ефективних методів, що використовуються для оптимізації бізнес-процесів в організації, є їх моделювання, що передбачає опис цих процесів та аналіз. У ході нашого дослідження обґрунтовано, що застосування цього методу є доцільним для оптимізації процесів надання АМП, оскільки дозволить провести їх всебічний аналіз, допоможе встановити види, послідовність та виконавців процедур, необхідних для отримання заданого кінцевого результату. А більш повна деталізація процесів дозволить також встановити види вхідних, проміжних та вихідних документів, що використовуються у кожній його процедурі та визначити ресурси, необхідні для їх виконання тощо. Моделювання бізнес-процесів дозволить проаналізувати не тільки як працює орган місцевого самоврядування в цілому, але й як він взаємодіє із замовниками та постачальниками послуг, з іншими органами публічної влади, а також – як організована діяльність у кожному окремо взятому підрозділі ОМС, на ділянці, робочому місці. Це дасть можливість виявити недоліки в наявних процесах, розробити конкретні дієві заходи з їх усунення та змоделювати удосконалені процеси АМП, тобто представити їх такими, якими вони мають бути для покращення якості обслуговування громадян. Оптимальніше для такого моделювання застосовувати графічний спосіб опису бізнес-процесів та для їх більш повної деталізації та пояснення доцільно також у комплексі з ним використовувати табличний спосіб у вигляді якісно сформованих технологічних карток або регламентів для кожної окремої послуги.

2. Наявна на сьогоднішній день система місцевого самоврядування не забезпечує надання населенню високоякісних і доступних адміністративних послуг. Особливо це стосується громадян, що мешкають у сільській місцевості. У зв'язку з тим, що надання більшості популярних базових адмінпослуг сконцентровано лише у районних центрах, і процедури їх надання у більшості випадків залишаються складними та непрозорими, мешканці сільських населених пунктів змушені по декілька разів, долаючи різні складнощі, приїжджати до районного центру для отримання необхідних послуг. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади започаткувало становлення нової моделі управління в сільських, селищних, міських радах із запровадженням інституту старост, які є одночасно і посадовими особами виконавчих органів місцевого самоврядування, і особами, яких обирають жителі відповідного старостинського округу в об'єднаній територіальній громаді для забезпечення представництва своїх інтересів у відповідній місцевій раді. Староста є гарантованим законодавством представником ОМС, якому доцільно доручити певні повноваження з надання АМП з метою їх наближення до мешканців сільських населених пунктів. Але використання старост для підвищення якості обслуговування громадян буде оптимальним лише за умови впровадження прогресивних технологій з надання адмінпослуг: обслуговування громадян за принципом "єдиного вікна" шляхом утворення центрів надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах; технологій Е-урядування.

3. Перед тим, як приступити до реалізації проекту з оптимізації бізнес-процессів надання адміністративних муніципальних послуг, або до розробки інших заходів з удосконалення такої діяльності, спочатку необхідно встановити усі наявні умови її поточного здійснення. Для цього використовуються різні методи. Зокрема, для з'ясування думки громадян щодо якості їх обслуговування в процесах надання адміністративних муніципальних послуг є їх опитування. Цей метод є найбільш поширеним у

цій сфері, оскільки є достатньо простим для проведення, як для органів місцевого самоврядування, так і для представників громадського та експертного середовища. Використання різних видів методу опитування дає можливість дізнатись не тільки про загальні враження громадян про рівень їх обслуговування, але й виявити певні недоліки в організації процесів надання таких послуг. Разом з тим цей метод має певні вади, які не дозволять отримати повну та якісну інформацію про фактичні умови здійснення діяльності у сфері адмінпослуг. Одним з найкращих методів для збору такої інформації є спостереження. Особливо результативним цей метод буде при використанні його для аналізу роботи ЦНАП, оскільки він дасть змогу визначити рівень використання технологій Е-урядування та обслуговування громадян за принципом “єдиного вікна” для підвищення рівня обслуговування громадян. Проведення опитування споживачів послуг та спостереження за роботою ЦНАП, дозволяє виявити недоліки у роботі з надання адміністративних муніципальних послуг. Разом з тим щоби уточнити ці проблемні питання, з’ясувати причину їх виникнення та ступень впливу на загальний рівень організації процесів надання АМП, на наш погляд, доцільно використовувати ще один метод емпіричного дослідження у вигляді експертного опитування. Таким чином, щоби отримати повну та всебічну інформацію про рівень організації процесів надання АМП, необхідно у комплексі використовувати усі три вказані способи емпіричних досліджень, методику проведення яких для означених цілей було удосконалено у нашій дисертаційній роботі. Використовувати цю комплексну методику необхідно й за підсумками реалізації проекту з оптимізації бізнес-процессів надання адміністративних муніципальних послуг, та в подальшому проводити її з періодичністю приблизно раз на рік, щоб у динаміці відстежувати показники результативності удосконалення вказаних процесів.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі запропоновано вирішення актуального наукового завдання, що полягає в обґрунтуванні концептуальних положень та розробці практичних рекомендацій з удосконалення процесів надання адміністративних муніципальних послуг в умовах децентралізації влади в Україні. За результатами проведеного дослідження сформульовано низку висновків і рекомендацій, що мають теоретичне і практичне значення.

1. Узагальнення теоретичних напрацювань у зазначеній сфері показало, що напрями наукових розвідок переважно зосереджені на: формуванні концептуальних підходів та організаційно-правових засад запровадження таких послуг, вивченні зарубіжного досвіду та оцінці якості їх надання. Водночас недостатньо розробленими залишаються питання надання АП на муніципальному рівні в умовах децентралізації влади в Україні. Дослідженням підтверджено наявність в Україні правової бази для функціонування системи надання АП. Однак формулювання основних законодавчих термінів є нечіткими, а частина нормативно-правових актів неузгоджена із Законом України «Про адміністративні послуги». Це призводить до низки проблем в організації процесів надання АП, зокрема більшість органів місцевого самоврядування не спроможні виокремити види своєї діяльності, що мають ознаки таких послуг, та забезпечити належне їх надання. Тому понятійно-категорійний апарат науки державного управління доповнено авторським визначенням терміна «адміністративні муніципальні послуги», де перенесено акцент із кінцевого результату певної владної діяльності ОМС на перебіг процесів. Це дозволило представити зазначені послуги як діяльність сільських, селищних та міських рад (або їх виконавчих органів) із реалізації владних повноважень із метою задоволення потреб фізичних та юридичних осіб в отриманні адміністративного акту (документа або дії), спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та обов’язків таких осіб відповідно до закону за їх заявою. Запропоновані опис основних

ознак таких послуг та їх класифікація розширюють можливості для формування більш чіткої політики з управління у зазначеній сфері.

2. Вивчення накопичених практик у досліджуваних країнах світу (Грузії, Естонії, Польщі, Канади) засвідчило, що підвищити на муніципальному рівні якість надання послуг населенню органами публічної влади вдалося шляхом запровадження обслуговування громадян за принципами «єдиного вікна» (коли можна отримати різні послуги в єдиному зручному та прозорому «інтегрованому офісі», наближеному до місця проживання людей), та «віддаленого доступу» (коли необхідні документи або дії можна замовляти та отримувати через Інтернет). При чому, найкращі результати це приносить при активних процесах інтеграції, тобто концентрації якомога більшої кількості послуг від різних органів публічної влади в одному приміщенні та поєднанні різних електронних баз даних для прискорення обміну інформацією про особу при оформленні необхідних для неї документів.

3. Аналіз функціонування наявних процесів надання АП виявив ознаки системності, що спонукало до застосування системного підходу під час дослідження. З'ясовано, що в Україні сформована складна, штучна, керована, добре організована, відкрита система надання АП, яка має у своєму генезисі чотири етапи, останній з яких триває по сьогодні та характеризується процесами децентралізації у зазначеній сфері. Усі елементи зазначеної системи взаємодіють між собою з метою задоволення прав та інтересів зацікавлених в отриманні адміністративних послуг фізичних та юридичних осіб, які у даному випадку є системоутворюючим елементом. Встановлено, що недоліки у функціонуванні досліджуваної системи можуть бути спричинені слабким рівнем взаємодії між її складовими елементами; процеси та технології надання АП також є частиною зазначеної системи, та визначають спосіб та рівень взаємодії між її елементами. Запропоновано визначення терміна «технологія надання адміністративних послуг», в якому розкрито її вплив на організацію процесів надання АП, та окреслено три їх

види: звичайна (класична), обслуговування за принципом «єдиного вікна» та обслуговування за принципом «віддаленого доступу» (остання з яких є найбільш прогресивною та перспективною).

Авторське визначення терміна «процес надання адміністративних послуг» та розроблена універсальна модель бізнес-процесу в потоці створення цінності при організації діяльності з надання адміністративних послуг дозволили розкрити виявлені у ході дослідження ознаки бізнес-процесів та обґрунтували можливість застосування методик процесного підходу, зокрема моделювання та опису бізнес-процесів, для удосконалення діяльності із надання АМП.

4. Утворення центрів надання адміністративних послуг в Україні є втіленням застосування технології обслуговування громадян за принципом «єдиного вікна». Вони є однією з найважливіших складових системи надання АП та її підсистем і призначені для упорядкування та посилення взаємодії між їх елементами. Аналіз практик функціонування ЦНАП не лише засвідчив наявність численних проблем у їх діяльності, а й вказав на більш якісні підходи до організації їх роботи з боку органів місцевого самоврядування у порівнянні з органами виконавчої влади. Це обґрунтовує децентралізаційні процеси у зазначеній сфері та дійсно наближує послуги до їх споживачів. Разом із тим, передача повноважень зі створення та організації роботи ЦНАП на муніципальний рівень має супроводжуватись удосконаленням чинного законодавства з питань надання АП з метою усунення виявлених у ньому недоліків, а також підвищенням кваліфікації кадрів ОМС.

5. Ключовими факторами децентралізації влади в Україні, що впливають на процеси надання адміністративних муніципальних послуг є:

- поступова передача повноважень із надання АП від територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади сільським, селищним та міським радам;

- створення спроможних об’єднаних територіальних громад зі становленням нової інституційної моделі управління в сільських, селищних і

міських радах та з передачею їм відповідних ресурсів і відповідальності;

- передача більшої частини повноважень (у тому числі з надання АП) від районних державних адміністрацій до рад ОТГ та їх виконавчих комітетів;

- посилення громадської активності населення, його уваги до діяльності органів місцевого самоврядування та забезпечення комфортних умов проживання.

Децентралізація розширює можливості органів місцевого самоврядування у застосуванні різного спектру інструментів для покращення рівня обслуговування мешканців населених пунктів. Це обґрунтовує необхідність перегляду наявних підходів до організації процесів надання АМП та пошуку їх оптимальних моделей. Запровадження нової інституційної моделі управління у реформованих сільських, селищних та міських радах є основою для оптимізації процесів надання АМП та наближення їх до споживачів, у тому числі через залучення інституту старост.

6. Процеси надання адміністративних муніципальних послуг в умовах децентралізації влади в Україні потребують удосконалення шляхом запровадження комплексу заходів, що вплинуть на функціонування всієї системи АП, у тому числі її підсистем, елементів та процесів взаємодії між ними, а саме:

- усунути протиріччя між профільним Законом України «Про адміністративні послуги» та іншими нормативно-правовими актами, якими регулюються процеси надання адміністративних муніципальних послуг; це забезпечить дотримання визначених норм обслуговування населення;

- затвердити на державному рівні уніфікований перелік адміністративних муніципальних послуг, що призведе до впорядкування діяльності ОМС у цій сфері та до належної реалізації прав громадян незалежно від місця їх проживання;

- шляхом ужиття організаційно-правових заходів забезпечити максимальне представлення суб’єктів надання АП різних рівнів у центрах

надання адміністративних послуг, що допоможе імплементувати позитивні закордонні практики з реалізації концепції створення «інтегрованих офісів» за умови забезпечення в них прозорих та зручних умов обслуговування споживачів;

- використовувати інститут старост як унікальну одиницю нової інституційної моделі управління у реформованих сільських, селищних та міських радах для оптимізації процесів надання АМП та наближення їх до споживачів у сільських населених пунктах. При нестачі необхідних кадрових, фінансових та інфраструктурних ресурсів тимчасово, або на постійній основі використовувати інструмент міжмуніципального співробітництва;

- запровадити комплексний методичний підхід до аналізу та вдосконалення чинних процесів надання адміністративних муніципальних послуг, що передбачає сукупне використання методів: опитування споживачів послуг, експертного опитування, спостереження за роботою суб'єктів надання послуг, моделювання бізнес-процесів. Таке комплексне дослідження доцільно здійснювати один раз на рік для моніторингу і контролю ефективності зазначеної роботи;

- розробити та запровадити уніфіковані професійні програми навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб ОМС із питань надання АМП;

- розробити та впровадити державні програми для підвищення рівня комп'ютерної грамотності населення та розробки уніфікованих програмних продуктів щодо впровадження електронного документообігу між усіма елементами системи надання АП для імплементації прогресивних закордонних практик із використання технології «віддаленого доступу» у зазначеній сфері.

7. Перспективами подальших наукових розвідок із питань надання адміністративних муніципальних послуг є: розробка концептуальних підходів до їх уніфікації та стандартизації; вивчення можливості та

доцільності передачі АП до приватного сектору з метою підвищення якості їх надання у конкурентному середовищі; обґрунтування теоретичних засад та порядку використання бенчмаркінгового підходу до вдосконалення процесів їх надання тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. До питання так званих «управлінських послуг»./ В. Б. Авер'янов. *Право України.* Київ, 2002. № 6. С. 125–127.

2. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. №3. С. 8–14.

3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. С. 118.

4. Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні. *Центр політико-правових реформ.* URL: http://www.minjust.gov.ua/21894.

5. Бабінова О. О. Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна. *Стратегічні пріоритети*: наук.-аналіт. щокварт. збірник. НІСД, Київ, 2007. №2(3). С. 73–78.

6. Баймуратов М. О. Муніципальні права людини: теоретико-аксіологічні підходи до визначення та розуміння. *Юридичний журнал*. 2012. № 7. URL: http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3845.

7. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія. Вид-во УАДУ, Київ. 2000. 328 с.

8. Бакуменко В. Д., Надолішній П. І., Іжа М. М., Арабаджи Г. І. Державне управління: основи теорії, історія і практика: навч. посіб. / за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с.

9. Баранов О. А. Реформування системи надання адміністративних послуг. URL: nads.gov.ua/document/381817/SNAP.pps.

10. Бацалай Ю. М. Поняття процесного підходу до діяльності організації. URL: http://www.rusnauka.com/34_NIEK_2010/Economics/75140.doc.htm.

11. Битяк Ю. П. Адміністративне право України: підруч., Київ: Юрінком Інтер, 2005. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/part5/501.htm.

12. Братель С. Г. Поняття та ознаки адміністративних процедур. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки.* 2014. Вип. 1. Том 2. С. 66–69.

13. Бригілевич І. І. , Ванько С. І., Загайний В. А., Коліушко І. Б., Курінний О. В.та ін. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: практ. посіб. видання 2-ге, доповнене і доопрацьоване / за заг. ред. Тимощука В. П. Київ: СПД Москаленко О. М., 2011. 432 с.

14. Буханевич О. М. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 126–131. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2015_5_23.

15. Буханевич О. М. Проблеми надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2015. Вип. 14(1). С. 71–73. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2015_14(1)__22.

16. Буханевич О. М. Класифікація адміністративних послуг. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО.* 2015. Вип. 33. Том 2. С. 7–10.

17. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.

18. Васильєва Н. В. Досвід Естонії у наданні електронних послуг населенню. *Державне управління: удосконалення та розвиток*: електрон.

наук. фахове вид. 2013. Вип. 11. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=650.

19. Васильєва Н. В. Організація надання адміністративних послуг підприємцям Грузії: досвід для України. *Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління»*. 2013. Вип. 3. С. 83–89.

20. 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.

21. Віноградська О. М., Бєлова Л. О. оціальні технології: тексти лекцій. Харків. Нац. акад. міського господарства. Харків, 2009. 135 с.

22. Гуненкова О. В. Експертне опитування як інструмент для дослідження проблемних питань у сфері надання адміністративних послуг. *Аспекти публічного управління*: наук. фахове вид. Дніпропетровськ: «Грані», 2016. № 6–7. С. 32–40.

23. Гуненкова О. В. Муніципальні адміністративні послуги як особливий вид діяльності органів місцевого самоврядування. *Демократичне врядування*: електрон. наук. фахове вид. 2016. Вип. 16/17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2016_16-17_17.

24. Гуненкова О. В. Правові аспекти формування системи надання адміністративних послуг в Україні Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць ОРІДУ. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2014. Вип. 3 (59). С. 65–69.

25. Гуненкова О. В., Молодожен Ю. Б. Процес надання адміністративних послуг через призму системного підходу. *Університетські наукові записки*: часопис Хмельн. унів-ту упр. та права. Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2014. № 3 (51). С. 194–203.

26. Данилюк Т. І. Сутність поняття «послуга»: теоретичні аспекти. *Ефективна економіка*: електрон. наук. фахове вид. Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет. 2014. № 8. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3247.

27. Даньшина Ю. В. Методологічні засади оцінки якості адміністративних послуг. *Ефективність державного управління*: зб. наук. праць. Львів: Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2011. № 28. С. 243–248.

28. Дембіцька С. Л. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2010. 16 с. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r_81/cgiirbis_64.exe.

29. Державна архітектурно-будівельна інспекція України: Електронна система здійснення декларативних процедур у будівництві. URL: https://e-dabi.gov.ua/.

30. Держгеокадастр: веб-ресурс електронних послуг Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. URL: ttps://e.land.gov.ua/.

31. Деякі питання застосування принципу мовчазної згоди: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 р. № 77. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/77-2010-%D0%BF.

32. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 р. № 523-р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80.

33. Деякі питання надання Міністерством освіти і науки і Державною службою інтелектуальної власності платних адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 р. № 550. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/550-2011-%D0%BF.

34. Деякі питання надання платних адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.01.2011 р. № 33. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/33-2011-%D0%BF.

35. Деякі питання платних державних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2009 р. № 234. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/234-2009-%D0%BF.

36. Дзевелюк М. В. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави. *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. праць. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. Вип. 78. С. 60–67.

37. Для покращення якості надання адмінпослуг потрібні децентралізація повноважень та розвиток інтегрованих офісів опитування. URL: http://pravo.org.ua/2011-07-20-17-42-30/1852-dlia-pokrashchennia-iakosti-nadannia-administratyvnykh-posluh-potribni-detsentralizatsiia-povnovazhen-ta-rozvytok-intehrovanykh-ofisiv-opytuvannia.html.

38. Дослідження українських міст 2-20 березня 2015. *International Republican Institute*. URL: http://www.myvin.com.ua/content/modules/news/34942/files/doslidjennia_mist.pdf.

39. Драган І. О. Організація надання публічних послуг населенню органами влади: зарубіжні практики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*: електрон. наук. фахове вид. Академії муніципального управління. 2014. № 4. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=703.

40. Дробуш І. В. Якість муніципальних послуг як критерій ефективності реалізації соціальних прав місцевим самоврядуванням. *Право і суспільство*: наук. журн. Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, Всеукр. фонд юрид. науки акад. права В. В. Сташиса, Київ. нац. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ, 2013. № 6–2. С. 5.

41. ДСТУ ISO 9001:2015 (ISO 9001:2015, IDT). Системи управління якістю. Вимоги: Національний стандарт України. Київ: ДП «УкрНДНЦ», 2016. 22 с.

42. Електронний центр надання адміністративних послуг в Одеській області. URL: https://cnap.odessa.gov.ua.

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

44. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішний (співголова) та ін. 2011. 692с.

45. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О. Ю. Амосова (співголова), О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. 408 с.

46. Єдиний державний портал адміністративних послуг. URL: http://poslugy.gov.ua/.

47. Ємець А. В. Підвищення якості послуг органів виконавчої влади. *Державне будівництво*: електрон. наук. фахове вид. 2007. № 2. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-2/doc/1/09.pdf.

48. Жерліцин Д. К. Деякі аспекти практики надання якісних публічних послуг органами влади у США, Великій Британії, Канаді, Польщі, Японії, Швеції, Франції. *Державне будівництво*: електрон. наук. фахове вид. 2010. № 2. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2010-2/doc/5/03.pdf.

49. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: програма економічних реформ на 2010–2014 роки. URL: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_ FINAL_1.pdf.

50. Інформаційна Одещина» за 2014 рік: звіт з виконання Регіональної програми інформатизації Одеської області. URL: http://oda.odessa.gov.ua/files/oda/informatizatsiya-oblasti/zv_t_rp_2014.pdf.

51. Кабінет електронних сервісів. URL: https://kap.minjust.gov.ua/.

52. Карпенко О. В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні: дис. ... д-ра. держ. упр. Київ: НАДУ, 2016. 466 с.

53. Коваленко В. В. Курс адміністративного права України: підруч. / за ред. В. В. Коваленко. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с. URL: http://pidruchniki.com/1102081148226/pravo/administrativni_poslugi.

54. Коваленко І. І., Бідюк П. І., Гожий О. П. Вступ до системного аналізу: навч. посіб. Миколаїв: МДГУ ім. Петра Могили, 2004. 148 с.

55. Ковбаско О. М. Системний підхід та системний аналіз як складові методології дослідження складних природних та соціальних явищ: навч.-метод. розробка. Київ: ІПК ДСЗУ, 2010. 29 с.

56. Ковтун І. Б., Мельник Н. М. Взаємодія органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на регіональному рівні в Україні: теоретико-прикладні проблеми та перспективи. *Університетські наукові записки*. 2012. № 3. С. 473–479. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2012_3_72.

57. Козюра І. В. Виклики і розвиток місцевого самоврядування в Канаді як досвід для України. *Наукові записки Нац. унів-ту «Острозька академія» Серія «Культура і соціальні комунікації».* Острог, 2012. Вип. 3. С. 142–150.

58. Козюра І. В. Процеси децентралізації у сфері надання адміністративних послуг. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*: електрон. наук. фах. вид. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2018. Вип. 22. С. 132–139. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2018_22_17.

59. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія. Київ: Факт, 2002. 260 с.

60. Коліушко І., Тимощук В., Бекешкіна І. та їн. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в

Україні. Центр політико-правових реформ, Фонд «Демократичні ініціативи». Київ: Москаленко О. М. ФОП, 2009. 196 с.

61. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page.

62. Корзаченко О. В. Процесний підхід до управління підприємством: перспективи для України. *Формування ринкової економіки*: зб. наук. праць. Київ, 2010. №23. С. 571–580.

63. Лис А. Б. Світовий досвід надання послуг населенню державними і самоврядними органами влади. *Аспекти публічного управління*: зб. наук. праць. Дніпропетровськ, 2015. № 9 (23). С. 43–50.

64. Ліпенцев А. В. Надання адміністративних послуг: навчально-методичний посібник для системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. PRISM, 2013. 183 с.

65. Ліпенцев А. В., Жук Ю. М. Адміністративні послуги в Україні: поняття та сутність. *Ефективність державного управління.* 2015. Вип. 42. С. 140–149. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_42_17.

66. Михайлишин В. Д. Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг виконавчими органами місцевих рад. *Державне управління та місцеве самоврядування*: зб. наук. праць. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2010. № 3 (6). С. 255–265.

67. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: колективна монографія. / за заг. ред. Р. М. Плюща Київ: РІДНА МОВА, 2016. 744 с.

68. Місюра В. Я. Сервісна сутність державної політики як основа модернізації державного управління. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=933.

69. Молодожен Ю. Б. Самодостатність територіальних громад: системний підхід: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. 370 с.

70. Молодожен Ю. Б., Голинська О. В., Гуненкова О.В., Ковінчук О.Л. Реформа, децентралізація: прикладні аспекти реалізації: навч.-метод. посіб. / за заг. ред. С. А. Попова. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. 84 с.

71. Моніторинг Центрів надання адміністративних послуг. *Центр політико-правових реформ*. URL: http://old.pravo.org.ua/administratywni-posluhy/227-tsentry-nadannia-administratyvnykh-posluh/hromadskyi-monitorynh-tsnap/1578-monitorynh-tsentriv-nadannia-administratyvnykh-posluh-tsnap.html#%D0%9A%D0%B8%D1%97%D0%B2.

72. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі: навч.посіб. для посадових осіб місцевого самоврядування. *Асоціація міст України*. Київ: ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІЕНЕЙ», 2015. 124 с.

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

74. Ольшанський О. В. Інструментарій муніципальної діяльності в контексті теорії «сервісної» держави. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. праць. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2016. Вип. 1 (52). URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-1/index.html.

75. Он-лайн будинок юстиції. URL: https://online.minjust.gov.ua.

76. Осипова Н. П., Воднік В. Д., Клімова Г. П. та ін. Соціологія: підруч. / за ред. Н. П. Осипової.. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 336 с.

77. Основоположні принципи створення ЦНАП. *SKL International*. URL: https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Osnovopolozhni-priinciipii-stvorennya-CNAP.pdf.

78. Офіційна веб-сторінка мерії Тбілісі. URL: http://www.tbilisi.gov.ge/.

79. Офіційний веб-портал міста Черноморськ (Іллічівськ). URL: http://www.ilyichevsk-rada.gov.ua/.

80. Офіційний веб-сайт Біляєвської районної державної адміністрації. URL: http://bilyaivka-rda.odessa.gov.ua/.

81. Офіційний веб-сайт Болградської районної державної адміністрації. URL: http://bolgrad-rda.odessa.gov.ua/.

82. Офіційний веб-сайт виконавчого комітету Криворізької міської ради. URL: http://kryvyirih.dp.ua/.

83. Офіційний веб-сайт виконавчого комітету Теплодарської міської ради. URL: http://www.teplodar.biz.ua/.

84. Офіційний веб-сайт Вінницької міської ради. URL: http://www.vmr.gov.ua/default.aspx.

85. Офіційний веб-сайт Вінницької обласної державної адміністрації. /URL: www.vin.gov.ua.

86. Офіційний веб-сайт Донецької обласної державної адміністрації. URL: donoda.gov.ua.

87. Офіційний веб-сайт Київської обласної державної адміністрації. URL: www.kyiv-obl.gov.ua.

88. Офіційний веб-сайт Комінтернівської районної державної адміністрації. URL: http://komintern-rda.odessa.gov.ua/.

89. Офіційний веб-сайт Львівської обласної державної адміністрації. URL: loda.gov.ua.

90. Офіційний веб-сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. URL:http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=f344936a-5eb0-482d-ae5a-4575bf03e91a&tag=InformatsiiniTaAnalitichniMaterialiZPitanStvorenniaTsentrivNadanniaAdministrativnikhPoslugDokumenti.

91. Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України. URL: https://minjust.gov.ua/.

92. Офіційний веб-сайт міста Білгород-Дністровський. URL: http://www.bilgorod-d.org.ua/.

93. Офіційний веб-сайт міста Івано-Франківськ. URL: http://www.mvk.if.ua/.

94. Офіційний веб-сайт міста Ізмаїл. URL: http://www.izmail-rada.gov.ua/.

95. Офіційний веб-сайт міста Котовськ (Подільськ). URL: http://kotovsk-city.gov.ua/.

96. Офіційний веб-сайт міста Одеса. URL: http://www.odessa.ua/.

97. Офіційний веб-сайт міста Южне. URL: http://www.yuzhny.org/.

98. Офіційний веб-сайт Одеської обласної державної адміністрації. URL: oda.odessa.gov.ua.

99. Офіційний веб-сайт Одеської обласної ради. URL:: http://oblrada.odessa.gov.ua/dokumenty/rishennya/.

100. Офіційний веб-сайт Роздільнянської районної державної адміністрації. URL: http://rozdilna-rda.odessa.gov.ua/.

101. Офіційний веб-сайт Савранської районної державної адміністрації. URL: http://savran-rda.odessa.gov.ua/.

102. Офіційний веб-сайт Херсонської обласної державної адміністрації. URL:http://khoda.gov.ua/.

103. Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг (2015 рік, а також порівняння з минулими роками). URL: http://www.dif.org.ua/ua/polls/2015a/ocinki-naselen-rokami-.htm .

104. Пилипенко А. І. Процесний підхід до управління у невиробничій сфері: визначення основних функцій і процесів. *Восточно-Европейский журнал передовых технологий.* Харків, 2011. №1/10 (49). С.47–49.

105. Підгаєць П., Бригілевич І. К. Система управління якістю як інструмент вдосконалення діяльності органу місцевого самоврядування: метод. посіб. *Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO»*. Київ: ТОВ «Софія-А». 2012. 134 с.

106. Політологічний словник. URL: http://subject.com.ua/political/dict/902.html.

107. Портал державних послуг iGov. URL: https://igov.org.ua/.

108. Портал Електронних Послуг Пенсійного фонду України. URL: http://portal.pfu.gov.ua/sidebar/Templates/Default.

109. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17.

110. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 р. № 2807-IV. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2807-15.

111. Про визнання незаконним з моменту прийняття та скасування нормативно-правового акту в частині: Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 22.06.2016 р. № 826/2002/16. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/v2002805-16/paran2#n2.

112. Про визнання незаконним з моменту прийняття та скасування нормативно-правового акта в частині: Ухвала Вищого адміністративного суду України від 13.10.2016 р. № К/800/24581/16. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/63905803.

113. Про визнання незаконним з моменту прийняття та скасування нормативно-правового акта в частині: Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 25.08.2016 р. № 826/2002/16. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/v826_805-16/paran2#n2.

114. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 09.02.2017 р. № 1848-VIII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1848-19/paran9#n9.

115. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності: Закон України від 06.10.2016 р. № 1666-VIII. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1666-19.

116. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України від 09.04.2015 р. № 320-VIII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/320-19.

117. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10.12.2015 р. № 888-VIII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-19.

118. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо відповідності основним вимогам до дозвільної системи у сфері господарської діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1173. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/870-2013-%D0%BF.

119. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 26.11.2015 р. № 834-VIII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/834-19.

120. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб підприємців та громадських формувань: Закон України від 26.11.2015 р. № 835-VIII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/835-19.

121. Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.10.2017 р. № 782-р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/782-2017-%D1%80/paran2#n2.

122. Про державну реєстрацію актів цивільного стану: Закон України від 01.07.2010 р. № 2398-VI. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2398-17.

123. Про добровільне об’єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19.

124. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2806-15.

125. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України від 20.11.2012 р. № 5492-VI. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5492-17.

126. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-%D0%BF.

127. Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 р. № 1240. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1240-2011-%D0%BF.

128. Про затвердження інформаційних і технологічних карток адміністративних послуг щодо виконання підготовчих та будівельних робіт та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів: Наказ Державної архітектурно-будівельної інспекції України від 01.10.2015 р. № 1074. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN014660.html.

129. Про затвердження інформаційних і технологічних карток адміністративних послуг щодо виконання підготовчих та будівельних робіт та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів: Наказ Державної архітектурно-будівельної інспекції України від 12.06.2017 р. № 945. URL: http://vobu.ua/ukr/documents/item/nakaz-dabi-vid-120617-r-945.

130. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 р. № 66. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/66-2010-%D0%BF.

131. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF.

132. Про затвердження переліків платних адміністративних послуг, які надаються Міністерством юстиції, Державною реєстраційною службою та структурними підрозділами територіальних органів Міністерства юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Державної реєстраційної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 639. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/639-2011-%D0%BF.

133. Про затвердження переліку адміністративних послуг, які надаються виконавчими органами Одеської міської ради, комунальними підприємствами, установами та організаціями Одеської міської ради під час здійснення власних (самоврядних) повноважень органів місцевого самоврядування: Рішення виконавчого комітету Одеської міської ради від 22.09.2009 р. № 953. URL: https://omr.gov.ua/ua/acts/committee/23402/.

134. Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Міністерством охорони здоров'я: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.06.2011 р. № 561-р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/561-2011-%D1%80.

135. Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державною службою з надзвичайних ситуацій: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.06.2011 р. № 550-р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/550-2011-%D1%80.

136. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/795-2007-%D0%BF.

137. Про затвердження плану заходів з впровадження Ініціативи «Партнерство “Відкритий Уряд»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 р. № 514-р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/514-2012-%D1%80.

138. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.06.2007 р. № 494-р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/494-2007-%D1%80.

139. Про затвердження плану заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1076-р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1076-2011-%D1%80.

140. Про затвердження плану заходів щодо створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 р. № 718-р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/718-2013-%D1%80.

141. Про затвердження Положення про Адресний реєстр міста Одеси: Рішення виконавчого комітету Одеської міської ради від 28.07.2009 р. № 809. URL: http://omr.gov.ua/ru/acts/committee/22248/.

142. Про затвердження Положення про державного адміністратора і порядок його взаємодії з регіональними, місцевими дозвільними органами та суб’єктами господарювання: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 12.01.2012 р. № 28. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0049-12.

143. Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України: Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 401/2011 532. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/401/2011.

144. Про затвердження Положення про Реєстр адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.05.2009 р. № 532. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/532-2009-%D0%BF.

145. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 р. № 13. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-%D0%BF.

146. Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 57. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/57-2013-%D0%BF.

147. Про затвердження Порядку та умов надання у 2012 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування комплексних пілотних проектів з реформування системи надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.02.2012 р. № 141. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/141-2012-%D0%BF.

148. Про затвердження Порядку та умов надання у 2013 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів з реформування системи надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.03.2013 р. № 204. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/204-2013-%D0%BF.

149. Про затвердження Правил надання послуг з технічного обслуговування і ремонту колісних транспортних засобів: Наказ Міністерства інфраструктури України від 28.11.2014 р. № 615. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1609-14.

150. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF.

151. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. № 588. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-%D0%BF.

152. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 р. № 614. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/614-2006-%D0%BF.

153. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2004 р. № 746. URL: http://zakon1.rada.gov.ua.

154. Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2003 р. № 2067. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2067-2003-%D0%BF.

155. Про затвердження Типового порядку видачі дозволів на порушення об’єктів благоустрою або відмови в їх видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання дозволів: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.10.2013 р. № 870. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/870-2013-%D0%BF.

156. Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу для надання супутніх послуг, пов’язаних з наданням адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.05.2013 р. № 379. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/379-2013-%D0%BF.

157. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 р. № 1023-XII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1023-12.

158. Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг: Указ Президента України від 03.07.2009 р. № 508/2009. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/508/2009.

159. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98.

160. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 р. № 737. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF.

161. Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.02.2009 р. № 251-р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/251-2009-%D1%80.

162. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80.

163. Про здійснення державних закупівель: Закон України від 10.04.2014 р. № 1197-VII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1197-18.

164. Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: Указ Президента України від 31.05.2011 р. № 643/2011. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/634/2011.

165. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80.

166. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14.

167. Про надання адміністративних послуг: Розпорядження Одеської обласної державної адміністрації від 21.05.2012 р. № 473/А-2012. URL: omr.gov.ua/images/File/DODATKI_2014/.../raspor_473.doc.

168. Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: Указ Президента України від 12.03.2012 р. № 187/2012. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/187/2012.

169. Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: Указ Президента України від 12.03.2013 р. № 128/2013. URL: http://www.president.gov.ua/documents/15521.html.

170. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки: Указ Президента України від 21.10.2011 р. № 1001/2011. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011.

171. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки: Закон України від 09.01.2007 р. №537-V. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/537-16.

172. Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання: проект Закону України. URL: http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9670069b-aaaf-48c2-b507-659813040408&title=ProektZakonuUkraini-proPerelikAdministrativnikhPoslugTaPlatu-administrativniiZbir-ZaYikhNadannia.

173. Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності: Закон України від 19.05.2011 р. № 3392-VI. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3392-17.

174. Про префектів: проект Закону України від 16.11.2015 р. URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11..pdf.

175. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19/page3?text=%EF%EE%F1%EB% F3%E3.

176. Про Реєстр адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.12.2011 р. № 1274. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1274-2011-%D0%BF.

177. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18.

178. Про Стратегію сталого розвитку «Україна 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.

179. Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 614. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/614-2013-%D1%80.

180. Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про адміністративні послуги": Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. № 682-р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/682-2009-%D1%80.

181. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80.

182. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80.

183. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250287124.

184. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006. р. № 90-р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80.

185. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 р. № 386-р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80/page.

186. Проект доповіді про стан інформатизації та інформаційного суспільства в Україні за 2014 рік. URL: http://www.dknii.gov.ua/content/shchorichna-dopovid-pro-rozvytok-informaciynogo-suspilstva.

187. Регіональна програма інформатизації Одеської області на 2014–2016 роки «Електронна Одещина». URL: http://oda.odessa.gov.ua/ru/nformatizacya-oblast/dokumenti/.

188. Рекомендації щодо переліку адміністративних послуг сільських / селищних рад та їх виконавчих органів. *Центр політико-правових реформ*. URL: www.pravo.org.ua/files/C_1.doc.

189. Рекомендації щодо переліку адміністративних послуг, які надаються обласними державними адміністраціями. *Центр політико-правових реформ*. URL: www.pravo.org.ua/files/ODA.doc.

190. Рекомендації щодо переліку адміністративних послуг, які надаються районними державними адміністраціями. *Центр політико-правових реформ*. URL: www.pravo.org.ua/files/.doc.

191. Рекомендація щодо вироблення політики стосовно перегляду Конституції України в частині територіального устрою держави та місцевого самоврядування. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2013/11/%D0%A0%D0%84%D1%89%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D1%BD.pdf.

192. Системи управління якістю основні положення та словник. (ISO 9000:2000, IDT). URL: http://www.standartization.com.

193. Словник економічних термінів. URL: http://www.ekonomiks.net.ua/%D0%A2%D0%B5%D1%85%D0%BD%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%8F/.

194. Соколов А. В. Передумови та особливості реалізації моделі “сервісної” держави у системі державного управління. URL:

http://www.m.nayka.com.ua/?op=1&j=derzhavne-upravlinnya-udoskonalennya-ta-rozvytok&s=ua&z=898.

195. Соловйова О. М. Принципи надання адміністративних послуг. Вісник *Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Право.* 2013. № 1062, Вип. 14. С. 87–91. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhIPR_2013_1062_14_22.

196. Соловйова О. М. Види адміністративних послуг. *Право та управління*: електрон. наук. фахове вид. Ірпінь, 2011. № 1. С. 423–431. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/prtup/2011_1/pdf/11comvap.pdf.

197. Солових В. П. Новий публічний менеджмент як одна із моделей організації системи державного управління. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/1/05.pdf.

198. Сорока К. О. Основи теорії систем і системного аналізу: навч. посіб. Харків: ХНАМГ, 2004. 291 с.

199. Сухінін Д. В. Муніципальні послуги в системі публічних послуг. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2005. Вип. 3(21). С. 262.

200. Сухінін Д. В., Маматова Т. В. Процесний підхід до організації діяльності з надання муніципальних послуг. Д*ержавне управління: теорія та практика*. 2005. № 2. URL: http://www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/techno/05sdvnmp.pdf.

201. Сухінін Д. В. Досвід Канади з поєднанням підходів до оцінювання, моніторингу та контролю в управлінні якістю муніципальних послуг. Д*ержавне управління та місцеве самоврядування*: зб. наук. праць Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2013. Вип. 4(19). С. 221–231.

202. Телицька В. А. Практика надання адміністративних послуг населенню органами влади в Німеччині та Польщі. *Економіка та держава:* міжнар. наук.-практ. журнал. Київ, 2012. № 6. С. 119–121.

203. Тимощук В. П. Адміністративні послуги: посіб. Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні DESPRO”. Київ: ТОВ «Софія-А», 2012. 104 с.

204. Тимощук В. П., Добрянська Н.Л . , Курінний О. В., Школьний Є. О. та ін. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування: зб. матеріалів./ за заг. ред. Тимощука В. П., Курінного О. В. Київ, 2015. 428 с.

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

206. Тимощук В. П. Адміністративні послуги: навч. посіб. Київ: ТОВ «Софія-А», 2012. 104 с.

207. Тимощук В. П. Адміністративні послуги: проблеми теорії, законодавства і практики в Україні. *Адміністративне право і процес*: наук.-практ. журнал Київського нац. університету ім. Т. Шевченка. Київ, 2014. № 3(9). URL: http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/383-administratyvni-posluhy-problemy-teoriyi-zakonodavstva-i-praktyky-v-ukrayini-tymoshchuk-v-p.

208. Тимощук В. П. Адмінпослуги: досвід Канади. URL: http://smi.liga.net/articles/2013-08-20/10483646-adm_nposlugi_dosv_d_kanadi.htm.

209. Тимощук В. П. Ніхто не хотів віддавати. URL: http://gazeta.dt.ua/internal/nihto-ne-hotiv-viddavati-reforma-administrativnih-poslug-perevagi-dlya-spozhivachiv-i-vidomchi-interesi-_.html.

210. Типовий порядок проведення конкурсу для надання супутніх послуг, пов’язаних з наданням адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.05.2013 р. № 379. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/379-2013-%D0%BF.

211. Толстих Н. В. Експертні опитування. URL: http://i-soc.com.ua/school/Tolstyh_Expert.pdf.

212. Томашевський О. М., Цегелик Г. Г., Вітер М. Б., Дубук В. І. Інформаційні технології та моделювання бізнес-процесів: навч. посіб. Київ: ЦУЛ, 2012. 296 с.

213. Фуглевич К. А. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 23 с. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1956/%D0%A4%D1%83%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D1%87%20%D0%9A.%D0%90..pdf?sequence=1&isAllowed=y.

214. Циганов О. Г. Класифікація адміністративних послуг. Н*аука і правоохорона*: наук. журнал Державного науково-дослідного інституту МВС України. Київ, 2013. № 1(19). С. 60–66.

215. Шаров Ю. П., Чикаренко І. А. Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень. URL: http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01(4)/10syppmr.pdf.

216. Шаров Ю. П., Маматова Т. В. Громадський моніторинг надання адміністративних послуг в Україні: огляд стану нормативного регулювання. *Публічне управління: теорія та практика.* Харків, 2013. Вип. 4. С. 25–32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_4_6.

217. Щербаківська Л. М. Концептуалізація державних послуг. *Вісник АМСУ. Серія: «Державне управління».* Дніпро, 2014. № 2 (11). С. 120–124.

218. Адлер Ю.П., Щепетова С. Е. Процессное описание бизнеса основа основ и для «Системы экономики качества». *Интернет-проект QUALITY*. URL: http://www.management.com.ua/qm/qm034.html.

219. Андерсен Бьёрн. Бизнес-процессы. Инструменты совершенствования / пер. с англ. С. В. Ариничева; Науч. ред. Ю. П. Адлер. Москва: РИА«Стандарты и качество», 2003. 272 с.

220. Бизнес-процессы основа эффективного управления предприятием. URL: https://www.u-b-s.ru/publikacii/biznes-processy.html.

221. Грузия Online. URL: http://www.apsny.ge/2015/pol/1435453872.php.

222. Гуненкова О. В. Административные услуги в Украине: нерешенные проблемы и задачи. *Studii Economice: Revista stiintifica.* Chisinau: ULIM, 2014. An. VIII, nr. 1, 2014. P. 46–54.

223. Добреньков В. И., Кравченко А. И. Методы социологического исследования: учеб. Москва: ИНФРА-М, 2004. 768 с.

224. Дом Юстиции. URL: http://psh.gov.ge/.

225. Ельмеев В. Я., Овсянников В. Г. Прикладная социология: очерки методологи. URL: http://society.polbu.ru/elmeev_sociology/ch32_i.html.

226. Ковалев С. М., Ковалев В. М. Методы анализа и оптимизации бизнес-процессов. URL: http://www.betec.ru/index.php?id=6&sid=52.

227. Ковальчук В. Г. Новое государственное управление:уроки для Украины. *Государственный советник*. Воронеж, 2014. № 1. С. 140–148. URL: https://gossovetnik.files.wordpress.com/2014/04/140121.pdf.

228. Кодекс о местном самоуправлении (Грузии). URL: http://www.matsne.gov.ge.

229. Литвак Б. Г. Экспертные технологии в управлении: учеб. пособ.2-е изд., испр. и доп. Москва: Дело, 2004. 400 с.

230. Менеджмент процессов / под ред. Й. Беккера, Л. Вилкова, В. Таратухина, М. Кугелера, М. Роземанна. Мюнстер, Москва, 2006. 372 с.

231. Насимова Г. О., Насимов М. О. Сущность и принципы социальных технологий. И*стория и археология*: материалы междунар. науч. конф. (Санкт-Петербург, ноябрь 2012 г.). СПб.: Реноме, 2012. С. 42–45.

232. Опыт Эстонии: Маленькая страна, которая смогла построить «Электронное государство». URL: http://www.infosystema.kg/index.php/ru/2013-01-19-05-26-21/2013-01-19-05-27-49/item/100-опыт-эстонии-маленькая-страна-которая-смогла-построить-электронное-государство.html.

233. Полховская Т. М., Адлер Ю. П., Назарова И. Г., Хенузиди Е. И., Шпер В. Л. Система менеджмента качества организации: почему она не

дает отдачи? *Стандарты и качество*. 2004. №5. URL: http://www.management.com.ua/qm/qm056.html.

234. Репин В. В. Одноуровневый регламент бизнес-процесса. URL: http://www.finexpert.ru/print_version.php?id=897.

235. Репин В. В., Елиферов В. Г Процессный подход к управлению. Моделирование бизнес-процессов. Практический менеджмент. Москва: РИА «Стандарты и качество», 2004. 559 с.

236. Робсон М., Уллах Ф. Практическое руководство по реинжинирингу бизнес-процессов / пер. с англ. под ред. Н. Д. Эриашвили. Москва: Аудит, ЮНИТИ, 1997. 224 с.

237. Сморгунов Л. В. , Альгин А. П. , Барыгин И. Н. и др. Государственная политика и управление: учебник: в 2 ч. / под ред. Л. В. Сморгунова. Москва: РОССПЭН, 2006. Ч. 1. 381 с.

238. Социальные технологии управления обществом: региональный уровень / под ред. Я. А. Маргуляна; СПб.: Издательство Санкт-Петербургской академии управления и экономики, 2010. 436 с.

239. Хаммер М., Чампи Дж. Реинжениринг корпорации: Манифест революции в бизнесе. / пер. с англ. СПб.: Издательство С.-Петербургского университета, 1997. 332 с.

240. Харрингтон Джеймс, Эсселинг К. С. , Харм Ван Нимвеген. Оптимизация бізнес-процессов: документирование, анализ, управление, оптимизация. Издательство «Азбука», Санкт-Петербург, 2002. 171 с.

241. Холод Л. Л., Хрусталев Е. Ю. Методы и инструментарий реализации процессного подхода. *От теории к практике.* 2007. №4. С. 126–135. URL: http://cyberleninka.ru/article/n/metody-i-instrumentariy-realizatsii-protsessnogo-podhoda.

242. Цуканова О. А. Методология и инструментарий моделирования бизнес-процессов: учеб. пособ. СПб.: Университет ИТМО, 2015. 100 с.

243. Шавров С. А. Лучшие практики Е-правительства: Грузия. *Весник сувязі.* URL: https://land-reform.com/upload/a091075c5c6ec5684522b1d28862a232.pdf.

244. Щербина В. В. Социальные технологии: история появления термина, трансформация содержания, современное состояние. *Социологические исследования*, ФГУП АНИППКЦ «Наука», Москва, 2014. №7 (363). С. 113–124.

245. Biuletyn Informacji Publicznej. URL: https://www.bip.gov.pl/.

246. Biuletyn Informacji Publicznej Urząd Gminy Brwinów. URL: http://brwinow.bipst.pl/index.php?grupa=41104.

247. Biuletyn Informacji Publicznej Urząd Gminy Słupsku. URL: http://bip.um.slupsk.pl/eurzad/procedury/sprawy.

248. Doing Business. The World Bank. URL: http://www.doingbusiness.org/.

249. Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit. URL: www.itl.ee/?dl=536.

250. Eesti.ee: державний портал електронних послуг Естонії. URL: https://www.eesti.ee/et/index.html.

251. Electronic Platform of Public Administration Services. URL: https://epuap.gov.pl/wps/portal.

252. Gmina Brwinów. URL: https://www.brwinow.pl/.

253. Government of Canada. URL: https://www.canada.ca/en.html.

254. Public Service Hall. URL: http://psh.gov.ge/.

255. Słupsk. URL: http://www.slupsk.pl/.

ДОДАТКИ

Додаток А (1)

АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ
ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
Одеське регіональне відділення

вул. Катерининська, 14, кім. 1, м. Одеса, Одеська обл., 65025
Тел. (48) 716-58-57, тел./факс 716-58-66
E-mail: asscodesa@ukr.net

№ 7 від 14.03.2017р.

Довідка про впровадження результатів

дисертаційного дослідження Гуненкової Оксани Вікторівни аспіранта кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України на тему «Муніципальні послуги в Україні в умовах реформування територіальної організації влади: процеси та технології»

Одеське регіональне відділення Асоціації міст України цим документом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження Гуненкової О.В. були впроваджені впродовж 2015 – 2016 років під час реалізації в Одеській області проекту «Об'єднання громад: через усвідомлення до створення», який здійснювався за підтримки програми ЄС «Підтримка реформи місцевого самоврядування в Україні».

Зокрема, наукові напрацювання аспірантки були використані під час підготовки методичних матеріалів (презентацій, навчально-методичних посібників, інформаційних брошур) для проведення навчань представників органів місцевого самоврядування, які були обрані як пілотні території для створення потенційних об'єднаних громад (Коноплянська, Виноградівська сільські та Таїровська селищна ради).

В рамках реалізації проекту результати дослідження були впроваджені:

- під час проведення навчальних семінарів на тему «Адміністративні послуги: повноваження ради громади та старости» у вигляді презентацій та лекційного матеріалу;
- при підготовці розділу «Реформування системи надання адміністративних послуг» для навчально-методичного посібника «Загальні засади добровільного об'єднання територіальних громад».
- під час надання консультацій органам місцевого самоврядування щодо передачі повноважень в сфері адміністративних послуг.

Виконавчий директор
Одеського РВ АМУ — В.Г. Демченко

Додаток А (2)

УКРАЇНА

ОДЕСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

ДЕПАРТАМЕНТ
ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

65032, м. Одеса, 32, пр. Шевченка,4, тел./факс: (048) 7189-527; E-mail: eko@odessa.gov.ua

_____ № _____
на № _____ від _____

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

результатів дисертаційного дослідження на тему
«Муніципальні послуги в Україні в умовах реформування територіальної організації влади: процеси та технології»
Гуненкової Оксани Вікторівни,
аспіранта кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Департаментом економічної політики та стратегічного планування Одеської обласної державної адміністрації було впроваджено результати дисертаційного дослідження аспіранта Гуненкової О.В. за темою «Муніципальні послуги в Україні в умовах реформування територіальної організації влади: процеси та технології» при актуалізації Стратегії економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року, затвердженої рішенням Одеської обласної ради від 21 грудня 2015 року № 32-VII, а саме, висновки та пропозиції, що були надані Гуненковою О.В., було враховано:

- при проведенні SWOT-аналізу конкурентних переваг та обмежень розвитку Одеської області, зокрема щодо впливу розвитку системи центрів надання адміністративних послуг, їх прозорості та стану функціонування дозвільних процедур на економічний потенціал області;
- при розробці стратегічних цілей та завдань, зокрема щодо впровадження та дотримання принципів "мовчазної згоди" та "єдиного вікна" для створення умов для розвитку малого бізнесу в транспортній сфері; розвитку системи центрів надання адміністративних послуг на регіональному та місцевому рівні; запровадження он-лайн обслуговування для споживачів адмінпослуг а також інших технологій електронного урядування.

Директор Департаменту Д.Д. Радулов

Департамент економічної політики та стратегічного планування Одеської обласної державної адміністрації
Вих. № 04-10/570 від 24.04.2017

Додаток А (3)

УКРАЇНА
ОДЕСЬКА ОБЛАСТЬ
АРЦИЗЬКА РАЙОННА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
Вул. Соборна, 46, м. Арциз, Одеська область, 68400, Тел./факс 04845 3-17-42
E – mail: Tkachenko. Volodimir@arciz. odessa. gov. ua веб-сайт: http:// arcizrda@arsiz. odessa. gov. ua
Код ЄДРПОУ 04057066

№ 01-42/389 від 14.03 2016р.
На № _____ від _____ 2016 р.

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

результатів дисертаційного дослідження на тему
«Муніципальні послуги в Україні в умовах реформування територіальної організації влади: процеси та технології»
Гуненкової Оксани Вікторівни,
аспіранта кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Арцизькою районною державною адміністрацією було впроваджено результати дисертаційного дослідження аспіранта Гуненкової О.В. за темою «Муніципальні послуги в Україні в умовах реформування територіальної організації влади: процеси та технології» при організації роботи з надання адміністративних послуг в умовах їх децентралізації, а саме: висновки та пропозиції, що були надані Гуненковою О.В., було враховано при оптимізації роботи центру надання адміністративних послуг (ЦНАП) та при формуванні структури Ацизької райдержадміністрації (у тому числі – відділу надання адміністративних послуг). Пропозиції Гуненкової О.В. стали основою для розробки та прийняття розпорядження райдержадміністрації «Про структуру та граничну чисельність працівників структурних підрозділів Арцизької районної державної адміністрації на 2016 рік».

Пропозиції Гуненкової О.В. щодо організації оптимальної роботи ЦНАП були розроблені з урахуванням визначених нормативними документами перспектив розширення повноважень райдержадміністрації у сфері надання адміністративних послуг та реформування місцевого самоврядування.

Голова районної державної адміністрації С.А.Парпуланський

Додаток А (4)

УКРАЇНА
ТАЇРОВСЬКА СЕЛИЩНА РАДА
ОВІДІОПОЛЬСЬКОГО РАЙОНУ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ
65496, Одеська область, Овідіопольський район, смт. Таїрове, вул. 40 – річчя Перемоги, 25
тел/факс: (048) 773-25-56, код ЄДРПОУ 05582159

Вих. № 543 від 28.07. 2015 р.
на № _____ від _____ 20__ р.

ДОВІДКА ПРО ВИКОРИСТАННЯ

результатів дисертаційного дослідження на тему
«Муніципальні послуги в Україні в умовах реформування територіальної організації влади: процеси та технології»
Гуненкової Оксани Вікторівни,
аспіранта кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Таїровською селищною радою Овідіопольського району Одеської області було використано результати дисертаційного дослідження аспіранта Гуненкової О.В. за темою «Муніципальні послуги в Україні в умовах реформування територіальної організації влади: процеси та технології» при організації роботи з надання адміністративних послуг, а саме: було враховано висновки та пропозиції, що були надані Гуненковою О.В. після проведеного нею аналізу переліку адміністративних послуг, які надаються Таїровською селищною радою та її виконавчим комітетом, на відповідність цього переліку нормам Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI та іншим нормативно-правовим актам.

В.о. повноважень селищного голови Таїровського В.Д.Завада

Додаток А (5)

УКРАЇНА
ХАРКІВСЬКА МІСЬКА РАДА
ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ
ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ
ДЕПАРТАМЕНТ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ТА
СПОЖИВЧОГО РИНКУ
вул. Чернишевська, 26, м. Харків, 61002
тел.(057)706-34-49, факс(057)706-34-70

УКРАИНА
ХАРЬКОВСКИЙ ГОРОДСКОЙ СОВЕТ
ХАРЬКОВСКОЙ ОБЛАСТИ
ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ
ДЕПАРТАМЕНТ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ И
ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА
ул. Чернышевская, 26, г. Харьков, 61002
тел.(057)706-34-49, факс(057)706-34-70

07.03.2017 № 07-03/737
на №

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

результатів дисертаційного дослідження на тему
«Муніципальні послуги в Україні в умовах реформування територіальної організації влади: процеси та технології»
Гуненкової Оксани Вікторівни,
аспіранта кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Департаментом адміністративних послуг та споживчого ринку Харківської міської ради в рамках виконання умов Меморандуму про взаєморозуміння між Харківською міською радою, Харківською обласною державною адміністрацією та Міжнародною організацією з розвитку права (IDLO) за підтримкою Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) було впроваджено результати дисертаційного дослідження аспіранта Гуненкової О.В. за темою «Муніципальні послуги в Україні в умовах реформування територіальної організації влади: процеси та технології» при оптимізації роботи центру надання адміністративних послуг м.Харкова.

Зокрема, було впроваджено удосконалені моделі процесів надання деяких адміністрослуг, які передбачали спрощення процедур та умов їх надання, а саме:

- зменшення кількості документів, необхідних для надання послуг;
- скасування дублюючих реєстраційних дій у паперових журналах;
- скорочення термінів надання деяких послуг тощо.

Також згідно пропозицій, наданих Гуненковою О.В. було внесено зміни до переліку адміністративних послуг, що надаються через ЦНАП, та до інформаційних карток деяких адміністративних послуг.

Зазначені матеріали, що розроблені Гуненковою О.В. на підставі аналізу роботи ЦНАП м.Харків, вивчення регламентних та нормативних документів Харківської міської ради, обговорення проблемних питань з фахівцями ЦНАП і суб'єктів надання адміністрослуг, моделювання бізнес-процесів надання адміністрослуг, лягли в основу навчальних курсів, що використовуються для підготовки адміністраторів ЦНАП Харківської міської ради.

Директор департаменту В.В.Китайгородська

Додаток А (6)

ХЕРСОНСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
ХЕРСОНСЬКИЙ ОБЛАСНИЙ ЦЕНТР ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ, УСТАНОВ І ОРГАНІЗАЦІЙ
пл. Свободи, 1, м. Херсон, 73003, факс (0552) 32-14-09, тел. 22-53-29, e-mail cppk@list.ru,
КОД ЄДРПОУ 24114079

24.04.2015 № 01-19/64
на _____ від _____

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ
результатів дисертаційного дослідження
"Муніципальні послуги в Україні в умовах реформування територіальної організації влади: процеси та технології "
Гуненкової Оксани Вікторівни,
аспіранта кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

В рамках виконання договору №03/14 від 03.03.2014 року про науково-дослідну роботу «Реалізація окремих пріоритетів комплексного розвитку регіону: науково-методичний супровід» (державний реєстраційний номер 0114U002604) Херсонським обласним центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій було використано результати дисертаційного дослідження аспіранта Гуненкової О.В. за темою «Муніципальні послуги в Україні в умовах реформування територіальної організації влади: процеси та технології» при розробці науково методичного забезпечення навчального процесу, а саме: розроблено навчально-методичні матеріали до практичного заняття на тему: «Адміністративні послуги: сучасний стан та можливі шляхи удосконалення», з метою використання у підвищенні кваліфікації представників органів публічної влади Херсонської області.

Також, Гуненкова О.В. брала участь у міжрегіональному науково-практичному семінарі Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації з виступом на тему: «Стан реформування системи надання адміністративних послуг у Херсонській області», матеріали якого були опубліковані в науково-методичному збірнику: «Реалізація окремих пріоритетів комплексного розвитку регіону: науково-методичний супровід».

Директор Центру С.Г. Білорусов

Додаток А (7)

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ
результатів дисертаційного дослідження
«Муніципальні послуги в Україні в умовах реформування територіальної організації влади: процеси та технології»
аспіранта кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
Гуненкової Оксани Вікторівни

Управлінням підвищення кваліфікації Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України було впроваджено результати дисертаційного дослідження аспіранта Гуненкової О.В. за темою «Муніципальні послуги в Україні в умовах реформування територіальної організації влади: процеси та технології» при розробці науково-методичного забезпечення навчального процесу. Зокрема, матеріали дослідження було використано при укладанні навчально-методичного посібника для слухачів системи підвищення кваліфікації кадрів ОРІДУ «Реформа, децентралізація: прикладні аспекти реалізації». Зазначені навчально-методичні матеріали, а також розроблені аспірантом презентаційні матеріали та завдання для тестового контролю було апробовано управлінням у 2015-2016 роках під час проведення семінарів та круглих столів з питань надання адміністративних послуг (у тому числі – виїзних) для посадових осіб органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій за активною безпосередньою участю аспіранта Гуненкової О.В..

Начальник управління С.О. Липовська

Підпис Липовської С.О.
ЗАСВІДЧУЮ
Начальник відділу по роботі з персоналом
23 09 2016 р.

Додаток Б

Список публікацій здобувача

Праці, в яких відображено основні наукові результати дисертації:

1. Гуненкова О. В., Молодожен Ю. Б. Районна державна адміністрація в системі управлінських послуг. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*: електрон. наук. фахове вид. 2010. Вип. 6. URL: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/e-journals/tppd/2010-6/zmist/R_3/Molodogen.pdf/

2. Гуненкова О. В. Правові аспекти формування системи надання адміністративних послуг в Україні. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць ОРІДУ. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2014. Вип. 3 (59). С. 65–69.

3. Гуненкова О. В., Молодожен Ю. Б. Процес надання адміністративних послуг через призму системного підходу. *Університетські наукові записки*: часопис Хмельн. унів-ту упр. та права. Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2014. № 3 (51). С. 194–203.

4. Гуненкова О. В. Административные услуги в Украине: нерешенные проблемы и задачи. *Studii Economice: Revista stiintifica.* Chisinau: ULIM, 2014. An. VIII, nr. 1, 2014. P. 46–54.

5. Гуненкова О. В. Експертне опитування як інструмент для дослідження проблемних питань у сфері надання адміністративних послуг. *Аспекти публічного управління*: наук. фахове вид. Дніпропетровськ: «Грані», 2016. № 6–7. С. 32–40.

6. Гуненкова О. В. Муніципальні адміністративні послуги як особливий вид діяльності органів місцевого самоврядування. *Демократичне врядування*: електрон. наук. фахове вид. 2016. Вип. 16/17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2016_16-17_17.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:

7. Гуненкова О. В. Про динаміку змін обсягів реалізованих послуг в Арцизькому районі. *Стан та перспективи економічного розвитку в умовах*

удосконалення інституціональної структури суспільства: матеріали щоріч. наук.-практ. конференції (Одеса, 25 трав. 2007 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. С. 23–25.

8. Гуненкова О. В. Аналіз управлінських послуг, що надаються на рівні районних державних адміністрацій. *Економічні та фінансові процеси в регіоні в умовах прогнозної невизначеності*: матеріали наук.-практ. конф. (Одеса, 29 трав. 2009 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. С. 39–41.

9. Гуненкова О. В. Деякі проблеми надання адміністративних послуг на місцевому рівні. *Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи*: матеріали V Міжнар.ї наук. конф. аспірантів та докторантів з державного управління (Одеса, 15 трав. 2014 р.). Одеса, 2014. С. 294–298. URL : http://www.oridu.odessa.ua/7/1/doc/2014-05-27-Konf%202014.pdf.

10. Гуненкова О. В. Стан реформування системи надання адміністративних послуг у Херсонській області. *Пріоритети комплексного розвитку регіону*: матеріали наук.-практ. семінару (Херсон, 05 черв. 2014 р.). Херсон, 2014. С. 18–21.

11. Гуненкова О. В. Використання інформаційних технологій для покращення якості надання адміністративних послуг. Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Одеса, 31 жов. 2014 р.). Одеса: ОРЫДУ НАДУ, 2014. С. 279–280.

12. Гуненкова О. В. Сучасний стан та перспективи реформування системи надання адміністративних послуг в Україні. *Публічне управління: шляхи розвитку*: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю. (Київ, 26 лист. 2014 р.). Київ, 2014. С. 103–105.

13. Гуненкова О. В. Стан інформатизації органів публічної влади – індикатор розвитку системи надання адміністративних послуг. *Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи* : матеріали VI міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів з державного

управління (Одеса, 22 трав. 2015 р.). Одеса, 2015. С. 241–245. URL: http://2.oridu.odessa.ua/?fil=7/1/7.

14. Гуненкова О. В. Практичні аспекти організації роботи Центрів надання адміністративних послуг. Стратегічні напрями соціально-економічного розвитку держави в умовах глобалізації: матеріали II міжнар. наук.-практ. конф. (Хмельницький, 8–9 жов. 2015 р.). Хмельницький, 2015. С. 65–68.

15. Гуненкова О. В. Горизонтальна взаємодія між органами місцевого самоврядування та державної влади в Україні у сфері надання адміністративних послуг. *Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи*: матеріали VII міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів з державного управління (Одеса, 27 трав. 2016 р.). Одеса, 2016. С. 246–250. URL: http://oridu.odessa.ua/9/buk/new_18_09_17-5.pdf.

16. Гуненкова О. В. Ґенеза системи надання адміністративних послуг в Україні. *Соціально-економічний розвиток регіонів в умовах децентралізації: цілі, механізми, інструменти*: матеріали щоріч. наук.-практ. конф. (Одеса, 27 трав. 2016 р.). Одеса, 2016. С. 43–44.

17. Вплив реформи з децентралізації на розвиток процесів надання муніципальних адміністративних послуг. Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Одеса, 28 жов. 2016 р.). Одеса, 2016. С. 135–136.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:

18. Територіальні громади Одещини: підсумки наукових досліджень монографія / за заг. ред. А. Г. Ахламова, Ю. Б. Молодожен. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. С. 27-35.

19. Молодожен Ю. Б., Голинська О. В., Гуненкова О. В., Ковінчук О. Л. Реформа, децентралізація: прикладні аспекти реалізації: навч.-метод. посіб. / за заг. ред. С. А. Попова. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. 84 с. (особистий внесок

автора підрозд. 1.3., 3.4.).

20. Гуненкова О. В., Молодожен Ю. Б. Система надання адміністративних послуг на місцевому рівні. *Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні:* монографія / за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ: РІДНА МОВА, 2016. Розд. 10. С. 593–637.

21. Молодожен Ю. Б., Голинська О. В., Гуненкова О. В., Ковінчук О. Л. Навчальні кейси для органів місцевого самоврядування з тематики «добровільне об'єднання територіальних громад». Одеса, 2016. 44 с.

22. Молодожен Ю. Б., Голинська О. В., Гуненкова О. В., Ковінчук О. Л. Загальні засади добровільного об'єднання територіальних громад: навч.-метод. посіб. Одеса, 2016. 108 с.

23. Гуненкова О. В. Горизонтальна взаємодія між органами місцевого самоврядування та державної влади в Україні у сфері надання адміністративних послуг. *Система публічного управління в умовах децентралізації влади: механізми горизонтальної взаємодії*: колективна монографія / за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. П.п. 4.4. С. 221–233.

Додаток В

АНКЕТА

ШАНОВНІ ГРОМАДЯНЕ!

Ваші відповіді на запитання у цій анкеті допоможуть нам поліпшити якість вашого обслуговування при наданні адміністративних послуг.

Оберіть, будь ласка, любі відповіді із запропонованих.

1. З яких питань Ви звертались до Центру надання адміністративних послуг?

☐ Оформлення документів із будівництва та архітектури
☐ Оформлення паспорту, реєстрація місця проживання
☐ Реєстрація, оформлення підприємницької діяльності
☐ Реєстрація нерухомого майна
☐ Реєстрація, оформлення земельних ділянок
☐ Із прав дітей або багатодітних родин
☐ Оформлення соціальної допомоги, субсидій
☐ З інших питань

2. Від кого Ви дізнались по Центр надання адміністративних послуг?

☐ Від працівників райдержадміністрації, міськради або інших органів влади
☐ Від знайомих, друзі, родичів
☐ Із газети, по радіо, телебаченню
☐ Із Інтернету

3. Скільки часу Вам довелося очікувати у черзі для отримання послуги?

☐ Черги не було
☐ До 15 хвилин
☐ До 30 хвилин
☐ Більше 30 хвилин

4. Звідки Ви отримали інформацію про документи, що необхідно надати для надання необхідної Вам послуги?

☐ Від співробітників Центру надання адміністративних послуг
☐ Із інформаційних матеріалів, розташованих на стендах у Центр надання адміністративних послуг

☐ За межами Центру від працівників органу влади, які безпосередньо здійснюють надання необхідної Вам послуги

☐ На сайті Центру надання адміністративних послуг

☐ Дуже складно було отримати зрозумілу інформацію

5. Наскільки легко Вам вдалось вирішити своє питання у Центрі?

☐ Легко: перший раз прийшов (прийшла) надати документи і ще раз прийшов (пришла), щоб забрати готовий результат

☐ Складно: прийшлось декілька разів ходити консультуватися, щоби надати документи

☐ Дуже складно: був змушений ходити по інших структурах, щоби зібрати додатково документи для отримання послуги

☐ Не вдалось вирішити. Мені відмовили, але чітко пояснили причини відмови

☐ Не вдалось вирішити. Мені відмовили, та не пояснили чітко та зрозуміло причини відмови.

6. Чи пропонував Вам хто-небудь інший, більш легкий та швидкий варіант отримання послуги?

☐ Ні, не пропонували

☐ Пропонували

7. Оцініть, будь ласка, умови обслуговування у Центрі надання адміністративних послуг

	Дуже добре	Добре	Задовільно	Погано	Дуже погано
Місце розташування Центру у місті					
Достатня площа та загальний стан приміщення Центру					
Зручні умови для очікування та заповнення документів (столи, стільці, зразки заяв, безкоштовні бланки заяв)					
Прозоре та зрозуміле регулювання чергою					
Достатня кількість та якість необхідної інформації на стендах					

Зручний графік роботи Центру					
Можливість попередньо записатися на прийом					
Можливість отримати будь-яку консультацію з питань надання адміністративних послуг					
Можливість проконсультуватися за телефоном					
Зрозумілі та прийнятні терміни надання послуги					
Наявність поблизу відділення банку, щоби оплатити послугу					

8. Оцініть, будь ласка, якість обслуговування Вас співробітниками Центру.

	Дуже добре	Добре	Задовільно	Погано	Дуже погано
Ввічливість та коректність співробітників					
Уважність, готовність допомогти					
Компетентність					
Зрозуміле роз'яснення процедур надання послуги та необхідних для цього документів					

9. Чи задоволені Ви в цілому рівнем обслуговування у Центрі?

☐ Так

☐ Ні

10. Що б Ви хотіли запропонувати для покращення роботи Центру?

_____

_____

Дякуємо за співробітництво!

Додаток Г

Анкета

опитування посадових осіб центрів надання адміністративних послуг

1. Який ЦНАП Ви представляєте?

○ утворений міськрадою у місті обласного значення;

○ утворений місцевою державною адміністрацією у районному центрі;

2. Скільки мешканців проживає у вашому місті, де відкрито ЦНАП?

○ до 50 тис.осіб;

○ 50 – 100 тис.осіб;

○ 100 – 250 тис.осіб;

○ 250 – 500 тис.осіб;

○ 500 – 1000 тис.осіб;

○ понад 1 млн.осіб.

3. Скільки співробітників працює у ЦНАП?

○ безпосередньо посадових осіб ЦНАП _____ осіб;

○ від інших структурних підрозділів міськради _____ осіб;

○ від інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації ____ осіб;

○ від територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади __ осіб

4. Чи створено у вашому місті (селищі) територіальні підрозділи ЦНАП або їх віддалені робочі місця для зручності обслуговування населення?

○ Створено _____ територіальних підрозділів;
(кількість)

○ Створено _____ віддалених робочих місць;
(кількість)

○ Не створено.

5. Вкажіть загальну кількість органів публічної влади, крім вашого, по яких здійснюється прийом та видача документів з надання адміністративних послуг через ваш ЦНАП? _____

6. Чи усі структурні підрозділи вашого органу влади надають усі свої адміністративні послуги виключно через ЦНАП?

- ○ так, усі;
- ○ ні, не усі

7. Чи укладено письмові угоди (договори) про співробітництво (взаємодію) між органом, що утворив ЦНАП, та іншими органами публічної влади, по яких здійснюється прийом та видача документів з надання адміністративних послуг через ваш ЦНАП?

- ○ Укладено з усіма органами публічної влади;
- ○ Укладено, але не з усіма органами публічної влади;
- ○ Письмові угоди поки не укладались, співпраця відбувається на підставі усних домовленостей;
- ○ Не знаю.

8. З яких джерел здійснюється фінансування заходів, спрямованих на створення та покращення умов для якісного обслуговування громадян у вашому ЦНАП?

- ○ Тільки за рахунок органу, що утворив ЦНАП;
- ○ За рахунок цільових районних або регіональних програм, спрямованих на розвиток системи надання адміністративних послуг;
- ○ За рахунок районних або регіональних програм інформатизації;
- ○ За рахунок благодійної допомоги;
- ○ За рахунок залучення міжнародних грантів;
- ○ Інше (наведіть приклади)_____

_____

9. Які умови створено для прозорого обслуговування громадян у вашому центрі надання адміністративних послуг?

- ○ створено прозорі робочі місця без закритої кабінетної системи;
- ○ створено прозору систему керування чергою (вкажіть, яким чином досягається прозорість у цьому випадку)

_____

_____

○ наявність відеоспостереження за роботою працівників ЦНАП;

○ інші (вказати) _____

10. Хто здійснює контроль за розміщенням, наповненням, своєчасним оновленням та структуруванням інформації про адміністративні послуги та діяльність ЦНАП на веб-ресурсі вашого органу влади?

_____

_____

11. Які, на Ваш погляд, фактори найбільш ускладнюють роботу вашого ЦНАП? (пронумеруйте обрані проблеми у порядку зменшення їх значущості, наприклад: якщо Ви вважаєте найбільшою проблемою «недостатня площа приміщень» - позначте її цифрою «1» і так далі; якщо якийсь з представлених варіантів, на Вашу думку, не ускладнює роботу ЦНАП – не нумеруйте його взагалі)

○ прогалини у законодавчій базі;

○ відсутність зацікавленості з боку Вашого керівництва;

○ недостатнє фінансування;

○ недостатня площа приміщень;

○ недостатня кількість працівників ЦНАП;

○ недостатня компетенція працівників ЦНАП;

○ недостатній професіоналізм працівників структурних підрозділів, що надають адміністративні послуги;

○ відсутність мотивації працівників ЦНАП;

○ застаріла комп'ютерна техніка та програмне забезпечення;

○ відсутність електронного документообігу між структурними підрозділами вашого органу влади;

○ відсутність електронного документообігу між ЦНАП та іншими органами влади;

○ небажання інших органів влади співпрацювати для налагодження якісного обслуговування громадян (скорочено вказати, з боку яких органів влади виникає найбільший супротив) _____

_____

_____

○ інші фактори (навести приклади) _____

_____

_____

_____

12. Чи здійснюється у ЦНАП інші види обслуговування, крім надання адміністративних послуг?

○ не здійснюється;

○ здійснюється прийом звернень та скарг громадян;

○ надаються консультації юристами та іншими фахівцями вашого та інших органів влади;

○ здійснюється прийом та видача документів, що не відносяться до адміністративних послуг (деякі довідки, публічна інформація, копії рішень, розпоряджень тощо);

○ інші послуги (вказати)_____

13. Чи здійснюється у ЦНАП надання супутніх послуг?

○ здійснюється копіювання, ламінування документів;

○ надаються банківські послуги;

○ здійснюється виготовлення фото для документів;

○ продаються кава, чай, вода тощо;

○ не здійснюється.

14. Як Ви вважаєте, чи впливає громадськість у вашому місті на організацію роботи ЦНАП?

○ Ніяк не впливає.

○ Допомагає (вкажіть, яким чином)_____
_____

○ Заважає (яким чином?) _____
_____

15. Чи здійснюється у вашому ЦНАП вивчення думки громадян про якість їх обслуговування при наданні адміністративних послуг?

○ Не здійснюється;

○ Здійснюється шляхом заповнення громадянами паперових анкет опитування;

○ Здійснюється шляхом заповнення громадянами анкет опитування on-line;

○ Здійснюється іншим шляхом (вказати як саме) _____
_____

16. Яка ступінь активності та зацікавленості громадян при проведенні їх опитування щодо якості обслуговування при наданні адміністративних послуг?

○ Висока;

○ Середня;

○ Низька.

17. Ким аналізуються переліки адміністративних послуг структурних підрозділів вашого органу влади на повноту та відповідність Закону України «Про адміністративні послуги»?

○ Не знаю;

○ Не аналізуються, а приймаються у такому вигляді, як їх формують ці підрозділи;

Аналізуються (вказати яким підрозділом чи якою посадовою особою)

_____

_____

Додаток Д

Результати експертного опитування

№ з/п	Організація процесу надання адміністративних послуг через ЦНАП	Відповіді представ-ників міст з АМУ	Відповіді представ-ників Одеської області
1	**2**	**3**	**4**
1	У ЦНАП працюють: - лише співробітники ЦНАП;……..... - є співробітники інших структурних підрозділів органу, що утворив ЦНАП;……... - є співробітники територіальних підрозділів ЦОВВ…….	35,7% - 64,3%	45,5% 9,0% 45,5%
2	Створення територіальних підрозділів ЦНАП	28,6%	-
3	Надання усіма структурними підрозділами органу влади, що утворив ЦНАП, усіх своїх адміністративних послуг виключно через ЦНАП	35,7%	13,6%
4	Відсоток центрів, де кількість інших органів влади, що надають свої послуги через ЦНАП менше, ніж передбачено нормативно-законодавчими актами	28,6%	45,5%
5	Фінансування заходів, спрямованих на створення та покращення умов для якісного обслуговування громадян у ЦНАП: - Тільки за рахунок органу, що утворив ЦНАП;……. - За рахунок цільових районних або регіональних програм;…….. - За рахунок благодійної допомоги;……..…	57,1% 35,9% 7,0%	50,0% 45,5% 4,5%

Продовження Додатку Д

6	Здійснення контролю за розміщенням, наповненням, своєчасним оновленням та структуруванням інформації про адміністративні послуги та діяльність ЦНАП на веб-ресурсі органу влади: - співробітниками ЦНАП;……..... - співробітниками інших структурних підрозділів……...	 57,1% 42,9%	 77,2% 22,8%
7	Думка експертів про вплив громадськості на організацію роботи ЦНАП: - “Ніяк не впливає”……... - “Допомагає”……... - “Заважає”……	 35,7% 64,3% -	 86,4% 4,5% -
8	Вивчення думки громадян у ЦНАП про якість їх обслуговування при наданні адміністративних послуг: - Не здійснюється…….….. - Здійснюється шляхом аналізу заповнених громадянами паперових анкет опитування…….. - Здійснюється шляхом заповнення громадянами анкет опитування on-line;……... - Здійснюється іншим шляхом…….	 7,1% 64,3% 42,9% 50,0%: - громадські ради; - книги відгуків та пропозицій; - використання електронних терміналів та систем опитування	 36,4% 13,6% - 50,0%: - усно

Продовження Додатку Д

9	Ким аналізуються переліки адміністративних послуг структурних підрозділів органу влади, що утворив ЦНАП на повноту та відповідність Закону України “Про адміністративні послуги”:		
	- Не знаю……..	-	40,9%
	- Не аналізуються, а приймаються у такому вигляді, як їх формують ці підрозділи……..…	35,7%	36,4%
	- Аналізуються. ……..…	64,3%	22,7%
	з них:		
	– тільки працівниками ЦНАП…….…	*44,0%*	*40,0%*
	– працівниками ЦНАП спільно з юридичною службою органу влади……	*33,3%*	*20,0%*
	– іншими структурними підрозділами……..	*22,7%*	*40,0%*
10	Найбільш проблемні питання, що ускладнюють організацію роботи ЦНАП:		
	- недостатнє фінансування……..	64,3%	**72,7%**
	- недостатня кількість працівників ЦНАП…….	50,0%	59,1%
	- прогалини у законодавчій базі……	**85,7%**	36,4%
	- відсутність електронного документообігу між ЦНАП та іншими органами влади…….	35,7%	31,8%
	- небажання інших органів влади співпрацювати для налагодження якісного обслуговування громадян.....	42,9%	27,3%
	- недостатня площа приміщень……	35,7%	27,3%

Продовження Додатку Д

11	Фактори, що майже не вважаються проблемними при організації роботи ЦНАП:		
	- недостатня компетенція працівників ЦНАП…….	71,4%	**72,7%**
	- недостатній професіоналізм працівників структурних підрозділів, що надають адміністративні послуги……..**.....**	**78,6%**	72,7%
	- застаріла комп'ютерна техніка та програмне забезпечення……...	50,0%	68,2%
	- відсутність електронного документообігу між структурними підрозділами вашого органу влади…….	50,0%	63,6%
	- відсутність зацікавленості з боку керівництва……...	64,3%	63,6%
	- відсутність мотивації працівників ЦНАП…..	64,3%	50,0%
12	Надання супутніх послуг у ЦНАП:		
	- копіювання, ламінування документів;…….....	35,7%	4,6%
	- банківські послуги;……..	28,6%	-
	- виготовлення фото для документів;……	-	-
	- продаються кава, чай, вода тощо;……	21,4%	4,6%
	- не здійснюється…….....	57,1%	95,4%
13	Здійснення у ЦНАП інших видів обслуговування, крім надання адміністративних послуг:		
	- прийом звернень та скарг громадян;……..	35,7%	-
	- надаються консультації юристами та іншими фахівцями різних органів влади;……..……..	50,0%	9,0%
	- прийом та видача документів, що не відносяться до адмінпослуг (деякі довідки, публічна інформація, копії рішень, розпоряджень тощо);……	42,%	-
	- інші послуги;……..…	21,4%	-
	- не здійснюється……	28,6%	91,0%

Додаток Е (1)

Ранжування проблем за ступенем складності (представники ЦНАП міст АМУ)

	Зміст проблеми	1 місце	2 місце	3 місце	4 місце	∑ Кіль-кість голосів	5 місце	6 місце	7 місце	8 місце	∑ Кіль-кість голо-сів	9 місце	10 місце	11 місце	12 місце	Не є проблем ним питан-ням
1	**прогалини у законодавчій базі**	**8**	**1**	**1**	**2**	**12 (85,7%)**			**1**		**1**					**1**
2	відсутність зацікавленості з боку керівництва	**1**				**1**		**1**			**1**				**3**	**9 (64,3%)**
3	**недостатнє фінансування**	**2**	**4**	**1**	**2**	**9 (64,3%)**	**2**	**1**			**3**					**2**
4	**недостатня площа приміщень**	**3**		**1**	**1**	**5 (35,7%)**		**1**	**2**		**3**					**6**
5	**недостатня кількість працівників ЦНАП**		**4**	**2**	**1**	**7 (50,0%)**	**2**		**1**	**1**	**4**					**3**
6	недостатня компетенція працівників ЦНАП				**1**	**1**					**-**		**2**	**1**		**10 (71,4%)**
7	недостатній професіоналізм працівників структурних підрозділів, що надають адміністративні послуги					**-**					**-**	**1**	**1**	**1**		**11 (78,6%)**
8	відсутність мотивації працівників ЦНАП		**1**			**1**	**1**	**1**	**1**		**3**	**1**				**9 (64,3%)**
9	застаріла комп'ютерна техніка та програмне забезпечення			**2**		**2**	**2**	**1**		**1**	**4**	**1**				**7**
10	відсутність електронного документообігу між структурними підрозділами вашого органу влади			**1**	**3**	**4**	**1**	**1**			**2**			**1**		**7**
11	відсутність електронного документообігу між ЦНАП та іншими органами влади		**2**	**1**	**2**	**5 (35,7%)**	**2**	**2**	**2**		**6**					**3**
12	небажання інших органів влади співпрацювати для налагодження якісного обслуговування громадян	**1**	**1**	**4**		**6 (42,9%)**	**1**	**2**	**1**	**3**	**7**					**1**

Додаток Е (2)

Ранжування проблем за ступенем складності (представники ЦНАП Одеська обл)

	Зміст проблеми	1 місце	2 місце	3 місце	4 місце	∑ Кіль-кість голосів	5 місце	6 місце	7 місце	8 місце	∑ Кіль-кість голо-сів	9 місце	10 місце	11 місце	12 місце	Не є проблем ним питан-ням
1	**прогалини у законодавчій базі**	**3**	**2**	**3**		**8 (36,4%)**		**1**								**5**
2	відсутність зацікавленості з боку керівництва	**1**	**1**	**1**	**1**	**4**	**1**			**1**			**1**			**14 (63,6%)**
3	**недостатнє фінансування**	**5**	**5**	**4**	**2**	**16 (72,7%)**		**1**								**3**
4	**недостатня площа приміщень**	**2**	**2**	**1**	**1**	**6 (27,3%)**	**1**		**2**			**1**		**1**		**10**
5	**недостатня кількість працівників ЦНАП**	**3**	**4**	**3**	**3**	**13 (59,1%)**	**2**					**1**				**4**
6	недостатня компетенція працівників ЦНАП				**1**	**1**			**1**					**2**	**2**	**16 (72,7%)**
7	недостатній професіоналізм працівників структурних підрозділів, що надають адміністративні послуги		**1**			**1**				**1**			**3**	**1**		**16 (72,7%)**
8	відсутність мотивації працівників ЦНАП			**1**	**2**	**3**	**1**	**3**		**1**		**1**			**1**	**11 (50%)**
9	застаріла комп'ютерна техніка та програмне забезпечення					**-**	**1**	**1**	**1**	**3**						**15 (68,2%)**
10	відсутність електронного документообігу між структурними підрозділами вашого органу влади			**4**	**1**	**5**	**1**	**1**					**1**			**14 (63,6%)**
11	відсутність електронного документообігу між ЦНАП та іншими органами влади		**2**	**3**	**2**	**7 (31,8%)**	**2**	**1**				**3**				**8**
12	небажання інших органів влади співпрацювати для налагодження якісного обслуговування громадян	**1**	**2**	**2**	**1**	**6 (27,3%)**	**2**	**1**	**1**	**1**						**11**

Додаток Ж

Порівняльний аналіз створення та функціонування ЦНАП

		Області											
		Миколаївська				Одеська				Херсонська			
		усього	У т.ч:			усього	У т.ч:			усього	У т.ч:		
			Облас-ний центр	Міськ-ради	РДА		Облас-ний центр	Міськ-ради	РДА		Облас-ний центр	Міськ-ради	РДА
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	Кількість відкритих ЦНАП, у т.ч.	24	1	4	19	30	1	6	23	21	1	3	17
	- відкрито з порушенням термінів	-	-	-	-	9	-	1	8	13	-	2	11
	- площа приміщень не відповідає вимогам	5	-	2	3	6	-	-	6	6	-	2	4
	- графік роботи не відповідає вимогам	-	-	-	-	2	-	1	1	4	-	-	4
2	Форма утворення ЦНАП:												
	- структурний підрозділ	6	1	2	3	25	-	3	22	3	-	2	1
	- постійно діючий робочий орган	18	-	2	16	5	1	3	1	18	1	1	16
3	Середня кількість адмінпослуг, що надається через ЦНАП, усього	74	171	111	61	78	244	150	56	53	41	62	52
	у т.ч.:												
	- послуги міськради;		94	37	-		42	52	-		22	17	-
	- послуги РДА;		-	-	11		-	24	6		-	-	7
	- послуги ОДА;		17	-	6 (по 10 цен-трах)		122	7 (по 2 цен-трах)	1 (по 1 цен-трах)		5	-	1 (по 1 цен-трах)
	- послуги тер. підрозділів ЦОВВ, у т.ч.		60	74	46		80	70	50		33	44	47
	- державна реєстраційна служба		21	32	22		21	32	22		2	18	21
	- ДМС		0	7 (по 2 цен-трах)	7 (по 2 цен-трах)		9	9	9		7	9	9
	- держземагентство		13	15	15		14	20	14		12	13	14
4	Надання супутніх послуг:												
	- банківські послуги		-	-	-		-	1	1		1	-	-
	- копіювання, ламінування документів		1	-	-		-	2	5		-	1	-
	- продаж канцтоварів		1	-	-		-	2	1		-	-	-
	- фотографування		-	-	-		-	-	-		-	-	-

Додаток 3

Форма для аналізу інформації про роботу ЦНАП, розміщеної на веб-сайтах органів влади

Назва показника			Ананьївська РДА	Арцизька РДА	Болградська РДА
ЧИ НАЯВНИЙ РОЗДІЛ ЦНАП (АП) на веб-ресурсі органу влади? (якщо є - 1 бал, ні - 0)			**1**	**1**	**1**
Чи розміщено розділ ЦНАП(АП) на головній сторінці сайту? (якщо так - 1 бал, ні - 0)			**1**	**1**	**1**
Наявність загальної інформації про ЦНАП	Адреса (Якщо є - 0,25 бала, ні - 0)		**0,25**	**0,25**	**0,25**
	Графік роботи (Якщо є - 0,25 бала, ні - 0)		**0,25**	**0**	**0,25**
	Наявність прийому в суботу (Якщо є - 0,7 бала, ні - 0)		**0,7**	**0**	**0,7**
	Структура та керівництво ЦНАП (Якщо є - 0,1 бал, ні - 0)		**0,1**	**0**	**0,1**
	Наявність територіальних підрозділів ЦНАП ***(можливо ця інформація є у регламенті)***	якщо є - 1 бал, нема - 0	**0**	**0**	**0**
		якщо є, то їх кількість	**0**	**0**	**0**
	Наявність віддалених робочих місць адміністраторів ЦНАП ***(можливо ця інформація є у регламенті)***	якщо є - 1 бал, нема - 0	**0**	**0**	**0**
		якщо є, то їх кількість	**0**	**0**	**0**
	Контактні номери телефонів (Якщо є - 0,1 бал, ні - 0)		**0,1**	**0,1**	**0,1**
	Електронна адреса (Якщо є - 0,1 бал, ні - 0)		**0.1**	**0,1**	**0,1**
	Інформація про наявність місць для паркування транспорту (Якщо є - 0,1 бал, ні - 0)		**0**	**0**	**0**
	Інформація про наявність сполучення громадського транспорту (Якщо є - 0,1 бал, ні - 0)		**0**	**0**	**0,1**
	Зображення місця розташування ЦНАП на карті міста (Якщо є - 0,5 бала, ні - 0)		**0**	**0**	**0**

Продовження Додатку З

	Про створення зручних умов для обслугову-вання громадян з обмеженими фізичними можливостями (Якщо є - 1 бал, ні - 0)		**0**	**0**	**1**
	Про наявність електронного керування чергою ***(можливо ця інформація є у регламенті)*** (Якщо є - 1 бал, ні - 0)		**0**	**0**	**0**
	Про можливість попереднього запису на прийом: ***(можливо ця інформація є у регламенті)***	При безпосередньому відвідуванні ЦНАП (Якщо є - 0,5 бала, ні - 0)	**0**	**0**	**0**
		За телефоном (Якщо є - 1 бал, ні - 0)	**0**	**0**	**0**
		ON-LINE (Якщо є - 1 бал, ні - 0)	**0**	**0**	**0**
	Наявність звітної та статистичної інформації про роботу ЦНАП (Якщо є - 0,3 бала, ні - 0)		**0**	**0,3**	**0**
	Наявність інформації про надання супутніх послуг у приміщенні ЦНАП	Банківські послуги (Якщо є - 1 бал, ні - 0)	**0**	**0**	**0**
		Копіювання, ламінування документів (Якщо є - 1 бал, ні - 0)	**0**	**0**	**0**
		Питна вода, кава, чай тощо (Якщо є - 1 бал, ні - 0)	**0**	**0**	**0**
	Наявність інформації про надання іншого сервісу через ЦНАП	Прийом звернень громадян (Якщо є - 1 бал, ні - 0)	**0**	**0**	**0**
		Юридичні та інші консультації (Якщо є - 1 бал, ні - 0)	**0**	**0**	**0**

Продовження Додатку З

		Видача копій рішень, архівних довідок тощо (Якщо є - 1 бал, ні - 0)	**0**	**0**	**0**
	Фотогалерея ЦНАП (Якщо є - 0,5 бала, ні - 0)		**0**	**0**	**0**
	Участь представників місцевих (територіальних) органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в роботі ЦНАП (скільки органів та що здійснюють: консультують або приймають документи)		1-Держреєстраційна служба надає послуги реєстрації СПД	**0**	**0**
Наявність підрозділу: «Нормативно-правове забезпечення» у розділі ЦНАП	Якщо є - 0,5 бала, нема - 0		**0,5**	**0**	**0**
	Якщо є, то кількість документів у ньому		**0**	**0**	**0**
	Наявність регламенту ЦНАП (Якщо є - 0,5 бала, ні - 0)		**0,5**	**0**	**0,5**
Наявність ON-LINE сервісів	Можливість обслуговування через "персональний кабінет" (Якщо є - 1 бал, ні - 0)		**0**	**0**	**0**
	Чи є роз’яснення: для чого та яким чином можна користуватись персональним ON-LINE кабінетом? (Якщо є - 0,5 бала, ні - 0)		**0**	**0**	**0**
	Чи можливо перевірити стан розгляду процедури ON-LINE? (Якщо можливо - 1 бал, ні - 0)		**0**	**0**	**0**
	Чи є ON-LINE опитування щодо якості послуг? (Якщо є - 1 бал, ні - 0)		**0**	**0**	**0**
	Чи є ON-LINE статистика? У т.ч. по видах:	Кількість людей у черзі ЦНАП в даний момент (Якщо є - 1 бал, ні - 0)	**0**	**0**	**0**

Продовження Додатку З

		Історія просування черги у ЦНАП (Якщо є - 1 бал, ні - 0)	**0**	**0**	**0**
		Періоди найбільшого або найменшого завантаження у ЦНАП (Якщо є - 1 бал, ні - 0)	**0**	**0**	**0**
		Найбільш затребувані АП (Якщо є -0,5 бала, ні -0)	**0**	**0**	**0**
	Чи є можливість пошуку на сайті за допомогою "пошукового вікна"? (Якщо є - 1 бал, ні - 0)		**0**	**1**	**1**
	Чи є можливість спостереження за ситуацією у ЦНАП через WEB-камери? (Якщо є - 1 бал, ні - 0)		**0**	**0**	**0**
Перелік адміністра-тивних послуг, що надаються через ЦНАП	Чи є загальний перелік АП, що надаються через ЦНАП? (Якщо є - 1 бал, ні - 0)		**0**	**1**	**1**
	Кількість АП в цьому переліку		**38**	**27**	**0**
	Дата останнього затвердження переліку відповідним органом влади			**19.12. 2013**	
	Відповідність переліку АП вимогам наповнення Державного реєстру	Наявність назви суб'єкта надання АП (Якщо є - 0,1 бал, ні - 0)	**0**	**0,1**	**0**
		Наявність назви АП (Якщо є - 0,1 бал)	**0**	**0,1**	**0,1**
		Наявність розміру плати за надання АП (Якщо є - 0,1 бал)	**0**	**0**	**0**
		Наявність назви результату надання АП (Якщо є - 0,1 бал)	**0**	**0**	**0**

Продовження Додатку З

		Наявність правових підстав для надання АП (Якщо є - 0,6 бала)	**0**	**0**	**0**
	Наявність інформаційних карток	Якщо є - 1 бал, ні - 0	**1**	**0**	**0**
		Якщо є - то їх кількість	**21**	**0**	**0**
	Наявність технологічних карток	Якщо є - 0,5 бала, ні - 0	**0**	**0**	**0**
		Якщо є - то їх кількість	**0**	**0**	**0**
	Наявність бланків заяв	Якщо є - 1 бал, ні - 0	**1**	**0**	**1**
		Якщо є - то їх кількість	**36**	**0**	**0**
	Наявність різних варіантів пошуку бажаної послуги	За категоріями або життєвими обставинами (Якщо є -0,6 бала, ні -0)	**0,6**	**0**	**0**
		За установами - надавачами послуг (Якщо є -0,2 бала, ні -0)	**0**	**0**	**0**
		За популярністю (Якщо є -0,2 бала, ні -0)	**0**	**0**	**0**
	Наявність окремого переліку дозвільних документів	**Якщо нема ставимо 1 бал, якщо є - 0**	**1**	**1**	**1**
		Якщо є - то кількість документів у ньому	**0**	**0**	**0**
Кількість АП райдержадміністрації у Державному реєстрі станом на 06.12.2014			**13**	**13**	
Загальна кількість балів			**8,1**	**5,95**	**9,2**

Додаток И

Форма для аналізу інформації про обстеження ЦНАП

ПОКАЗНИКИ		**Болградська РДА**	**Любашівська РДА**	**Роздільнянська РДА**
Кількість працівників ЦНАП	за штатом	5	4	5
	фактично	4	4	4
Кількість наданих послуг	Всього з початку року станом на 01.06. 2015	3108	2309	3489
	В середньому за місяць	622	462	698
	В середньому на одного адміністратора за місяць	155,5	11,5	174,5
	В середньому на одного адміністратора за день	7	6	8
Форма утворення центру (постійно діючий робочий орган, структурний підрозділ)		структурний підрозділ	структурний підрозділ	структурний підрозділ
Розташування ЦНАП	В окремому приміщенні	ні	ні	ні
	Головне приміщення РДА (міськради)	так	ні	ні
	Інше приміщення (яке?)	ні	будинок культури	школа (по плану у серпні переходять до бувшого суду)
	На якому поверсі будівлі	2	1	1-й
	Зручне розташування будівлі ЦНАП, належна транспортна інфраструктура	так	так	так
	Наявність місця для паркування транспорту	так	так	ні (буде)
Загальна площа приміщень м.кв		32	79	30 (буде 120)

Продовження Додатку И

Розміщення на вході до приміщення (будівлі) інформаційної вивіски з найменуванням центру та графіком його роботи		ні	є, але без графіку	є, але без графіку
Наявність вказівників, на яких зазначається місце розташування центру	На прилеглих вулицях	ні	ні	ні
	У будівлі, де крім ЦНАП розташовано інші організації чи структурні підрозділи	так	так	ні
Організація робочого простору	Відкритий простір	ні	так	ні
	Закрита кабінетна система	так (усі адміністратори в одному великому кабінеті)	ні	так
Зонування приміщення	На відкриту та закриту частини (фронтофіс, бекофіс)	ні	ні	ні
	Сектор прийому	ні	ні	ні
	Сектор інформування	ні	ні	ні
	Сектор очікування	так	так	так
	Сектор обслуговування	так	так	так
Облаштування умов для осіб з обмеженими фізичними можливостями	Пандус	так	так	ні
	Кнопка виклику спеціалістів ЦНАП	так	ні	ні
Достатність облаштування для відвідувачів	Меблями (столи, стільці)	ні	так	недостатньо
	інформаційними стендами (кількість, наповнення та зручність)	мало (5 стендів)	4 (незручні)	мало
	інформаційними терміналами, їх кількість	ні	нема	ні

Продовження Додатку И

	Канцтовари (ручки, бумага, бланки заяв)	так	так	так
	Засобами зв'язку (телефон, факс, Інтернет)	ні	нема	ні
Наявність відеоспостереження за роботою працівників ЦНАП (чи є on-line трансляція)		ні	так (без трансляції)	ні
Достатність облаштування для працівників	Меблями (столи, стільці з урахуванням місць для відвідувачів)	мало	мало	мало
	Оргтехнікою (комп'ютери, принтери, сканери)	мало	так	мало
	Засобами зв'язку (телефон, факс, Інтернет)	достатньо	так	так
	Умови для відпочинку під час перерв	ні	ні	ні
Джерела фінансування ЦНАП	За рахунок органу, що утворив ЦНАП	так	так	так
	За рахунок цільових районних програм	так	так	так
	За рахунок цільових регіональних програм	так	так	так
	За рахунок благодійної допомоги	ні	ні	ні
	За рахунок залучення міжнародних грантів	ні	ні	ні
Супутні послуги	Послуги банків	ні	ні	ні
	продаж канцтоварів	на 1 поверсі будівлі	так	ні
	ксерокопіювання, ламінування документів	на 1 поверсі будівлі	так	ні

Продовження Додатку И

	кава, чай вода тощо	ні	ні	ні
	фото на документи	ні	так	ні
Створення умов із вивчення громадської думки щодо роботи ЦНАП	Наявність скриньки для скарг та пропозицій	ні	нема	ні
	Організова-но проведення опитування замовників послуг	ні	ні	ні
Керування чергою		ні (непрозоро)	нема	нема
Чи є можливість попереднього запису на прийом	При особистому відвідуванні	ні	ні	ні
	За телефо-ном	ні	ні	ні
	За допомо-гою Інтернету	ні	ні	ні
Інформуваня заявника про готовність результату послуги	За телефоном	ні	ні	ні
	СМС-повідомлення	ні	ні	ні
	Повідомленням на електронну пошту	ні	ні	ні
	Заявники самі дзвонять у призна-чений термін та дізнаються	так	так	так
Чи здійснюється працівниками ЦНАП контроль щодо термінів надання послуги	Здійснюється з метою запобігання порушень	так	ні	ні
	Відмічається порушення термінів по факту	так (були доповідні по ДМС)	так (але до керів-ництва РДА не довод-ся)	так
Як здійснюється реєстрація заяв про надання АП	В електрон-ному вигляді	ні	ні	ні

Продовження Додатку И

	У паперовому вигляді у загальному журналі	так	ні	ні
	У різних журналах за видами послуг (ДМС, Земельної агеції, дозвільні тощо)	ні	так (3 ж-ли: земля, дозвільні, ДМС з іншими)	так (ДМС, земля, Дозвільні та інші)
Чи є розподіл обов'язків серед адміністаторів в залежності від видів послуг?	Нема, адміністратори - універсали	так	?	ні
	Є розподіл за видами	ні	?	так
Які послуги входять до переліку АП, що надаються через ЦНАП?	Всього	51 (фактично 56: +ДАБІ та ГолЗем)	52	56
	Структурних підрозділів органу, що утворив ЦНАП	4 (архітект)	2 (архітект)	2
	Послуги ДМС:	9	9	9
	Послуги Держземагентства	14 (з розшифровкою)	14	14
	Реєстрація підприємницької діяльності	8	8 (не чз ЦНАП)	8 (не чз ЦНАП)
	Реєстрація нерухомого майна	2	2, є розшифр (не чз ЦНАП)	2 (не чз ЦНАП)
	Реєстрація громадського об’єднання та друкован засобів	11	11 (не чз ЦНАП)	11 (не чз ЦНАП)
	Реєстрація декларацій та інші	2 (СЕС та пожежн)	5	4
	Дозвільні послуги (чи є розши-фровка - які саме)	1 (17 дозв док)	1 (2 у розшифр)	1 (8 послуг)
Чи є АП, що надаються не через ЦНАП?		так (4 відділи РДА)	ні, не визначено	Згідно держреєстру - УПСЗН, ССДіт

Продовження Додатку И

Взаємодія ЦНАП з іншими структурними підрозділами та органами влади	Передача документів в паперовому вигляді	так	так	так
	Передача документів з використанням електронної пошти	ні	ні	ні
	Надання консультацій цими підрозділами у приміщенні ЦНАП	ні	ні	так (земля, ДМС)
	Прийом документів цими підроз-ділами у приміщенні ЦНАП, а реєстрація - у журналах ЦНАП	ні	ні	так (земля, ДМС)
Укладання письмових угод (договорів) про співробітництво (взаємодію) між органом, що утворив ЦНАП, та іншими органами публічної влади	ДМС	ні	ні	ні
	Земельні агенції	так	ні	ні
	Реєстраційна служба управління юстиції	ні	ні	ні
	Інші (навести приклад)	ні	ні	ні
Регламент ЦНАП	Розроблений відповідно до реальних умов функціонування	ні	ні	ні
	Частково відповідає реальним умовам	так	ні	ні
	Формальний	ні	так	так
Хто здійснює ведення сайту (веб-сторінки) ЦНАП?	Контроль за наповненням	Нач.відділу АП	Спеціаліст ЦНАП	Нач.відділу АП
	Техічна обробка інформа-ції	Нач.відділу АП	відділ комунікацій з громадськістю	Сектор комунікацій з громадськістю