

РОЗДІЛ 7. ДЕМОГРАФІЯ, ЕКОНОМІКА ПРАЦІ,
СОЦІАЛЬНА ЕКОНОМІКА І ПОЛІТИКАСУЧАСНИЙ СТАН НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ
СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇTHE CURRENT STATE OF PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES
TO THE PUBLIC BY PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES

У статті висвітлено питання, що пов'язані зі створенням та організацією діяльності центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП); визначено вимоги щодо якості надання адміністративних послуг та критерії їх оцінювання. Важливим чинником для оцінювання якості послуг є формування законодавчих, нормативних і власних вимог, які враховують потреби та очікування замовників послуг. Розкрито такі поняття, як публічні послуги, адміністративні послуги, електронні адміністративні послуги, портали електронних послуг. Наведено класифікацію публічних послуг та найбільш популярні послуги для населення і представників бізнесу. Проаналізовано законодавство у сфері надання адміністративних послуг. Обґрунтовано перевагу використання інформаційно-комунікаційних технологій у роботі органів публічного управління. Розкрито діяльність органів місцевого самоврядування та напрями удосконалення процедури надання адміністративних послуг.

Ключові слова: публічні послуги, адміністративні послуги, органи місцевого самоврядування, класифікація, державна електронна послуга.

центров предоставления административных услуг (ЦПАУ); определены требования к качеству предоставления административных услуг и критерии их оценивания. Важным фактором для оценки качества предоставляемых услуг является формирование законодательных, нормативных и собственных требований, учитывающих потребности и ожидания заказчиков услуг. Раскрыты такие понятия, как публичные услуги, электронные административные услуги, административные услуги, порталы электронных услуг. Приведена классификация публичных услуг и самые популярные услуги для населения и представителей бизнеса. Проанализировано законодательство в сфере предоставления административных услуг. Обосновано преимущество использования информационно-коммуникационных технологий в работе органов публичного управления. Раскрыта деятельность органов местного самоуправления и направления совершенствования процедуры предоставления административных услуг.

Ключевые слова: публичные услуги, административные услуги, центр предоставления административных услуг, органы местного самоуправления, классификация, государственная электронная услуга.

УДК 352/354

<https://doi.org/10.32843/infrastruct41-39>**Пенська І.О.**

к.е.н., доцент,

доцент кафедри економіки

та менеджменту

Харківський національний університет

імені В.Н. Каразіна

Pienska Iryna

V. N. Karazin National University of Kharkiv

В статье освещены вопросы, связанные с созданием и организацией деятельности

The article covers issues related to the establishment and organization of administrative service centers (CNAP); requirements for the quality of administrative services and criteria for their evaluation are defined. The essence of the CNAP's work is that, by contacting the center administrator, the subject of the application (citizen or entrepreneur) can obtain comprehensive information or advice on the requirements and procedure for providing a particular service, submit a package of documents required to receive the service, and in further – to receive a registered result of the requested administrative service or refuse to provide it. An important factor for assessing the quality of services is the formulation of legislative, regulatory and own requirements that take into account the needs and expectations of customers. The concept is disclosed: public services, administrative services, electronic administrative services, portals of electronic services. The classification of public services and the most popular services for the population and business representatives are given. The legislation on administrative services has been analyzed. The advantage of using information and communication technologies in the work of public administration is substantiated. The legal framework for the provision of administrative services in Ukraine is currently sufficiently developed and allows for a gradual transition to the use of the electronic form of administrative services. The activity of local self-government bodies is revealed and the ways of their reforming in the sphere of public services are defined: approximation of rendering public services to residents of territorial communities and their associations; a clear division of powers between local self-government bodies at different levels, local executive bodies, territorial bodies of central executive authorities in the provision of public services; the creation of adequate material, financial and organizational conditions to ensure the exercise of powers by local authorities to provide public services. Prospects for further research in this area are that the implementation of an effective methodology for monitoring and controlling the quality of service delivery becomes practical.

Key words: public services, administrative services, administrative services center, local authorities, classification, state electronic service.

Постановка проблеми. Сучасною проблемою державного управління в країні є реформування соціальної системи. Необхідна модернізація умов для отримання населенням країни своєчасних і високоякісних послуг. Управління в умовах функціонування ринкових відносин, розвитку глобалізації вимагає прискорення розбудови сервісної держави, яка зможе якісно та швидко надавати адміністративні послуги своїм громадянам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нині проблема надання якісних та своєчасних адміністративних послуг привертає до себе велику увагу науковців та практиків. Питання реалізації державної політики у соціальній сфері суспільства висвітлені у наукових працях В.Б. Авер'янова, В.Г. Бодрова, Р.В. Войтович, В.М. Гейця, М.Ф. Івашова, Ю.Г. Кальниша, Ю.В. Ковбасюка, В.М. Козакова, Т.І. Пахомової, Г.П. Ситника та ін.

При цьому, з огляду на значний внесок науковців у розвиток системи надання адміністративних послуг, можна відмітити, що ця тема залишається актуальною та потребує подальшого дослідження в сучасних умовах.

Постановка завдання. Метою цього дослідження є узагальнення та обґрунтування наукового підходу до якісного надання адміністративних послуг, відповідності результату наданої послуги до офіційно встановлених вимог.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для реалізації ефективної політики державного апарату, економічного розвитку країни, залучення іноземних інвестицій, створення таких потрібних у сучасних умовах додаткових робочих місць необхідне створення сучасної, сервісноорієнтованої системи надання публічних послуг.

Значною мірою реалізація цих завдань залежить від професійної роботи державної служби. Сучасне державне управління повинне забезпечувати надання якісних та доступних публічних послуг.

Публічні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, які перебувають в їхньому управлінні. Публічні послуги залежно від суб'єкта, що їх надає, поділяють на державні та муніципальні послуги. Адміністративні послуги є складником державних та муніципальних послуг.

Вікіпедія визначає адміністративні послуги як публічні (державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [8].

Інститут адміністративних послуг в Україні було запроваджено Концепцією адміністративної реформи у 1998 році.

6 вересня 2012 року був прийнятий Закон України «Про адміністративні послуги», який містить визначення цього терміна. Адміністративна послуга – 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 [1].

Закон увів такі поняття, як «центр надання адміністративних послуг», «єдиний державний портал адміністративних послуг», «реєстр адміністративних послуг», «інформаційна і технологічна картка адміністративної послуги».

Адміністративні послуги можна розглядати в двох аспектах: а) як публічно-владну діяльність адміністративного органу, спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи; б) як результат публічно-владної діяльності адміністративного

органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалася за заявою особи [13, с. 9].

За різними критеріями, можна виділити декілька класифікацій адміністративних послуг. Найбільш важливими є такі класифікаційні ознаки: за рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання; за рівнем послуги; за типом послуги; за рівнем органу управління; за вмістом адміністративної діяльності щодо надання адміністративної послуги; за предметом питань, за вирішенням яких звертаються особи; за видами послуг; за критеріями платності; за джерелами фінансування надання послуг; за категоріями одержувачів [11].

Сьогодні отримання адміністративних послуг – це процедура, яка полягає у створенні таких умов у відносинах з уповноваженими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами владних повноважень, за яких якісні адміністративні послуги будуть надаватися без черг, паперової тяганини й бюрократизму. Важливо не просто отримати потрібний документ, але й отримати його вчасно, якісно, за зрозумілою процедурою.

Основним документом, який забезпечує правила, керівні принципи або характеристики різних видів діяльності або їх результатів таким чином, щоб їх можна було повторити, є стандарт [2].

Стандарти послуг можуть бути встановлені в якісному відношенні (мінімум, максимум, середній або бажаний показник) або в кількісному відношенні (у формі опису).

Стандарти можуть включати мінімальні параметри обслуговування, яких вимагає закон (обов'язкові стандарти), або додаткові параметри, встановлені постачальником послуг (необов'язкові стандарти).

Загалом стандарти державних послуг слід розглядати як параметризацію очікувань громадян або обов'язків державних органів і органів місцевого самоврядування.

Важливим чинником для оцінювання якості послуг є формування законодавчих, нормативних і власних вимог, які враховують потреби та очікування замовників послуг. Законодавчі й нормативні вимоги можуть враховувати [9, с. 16]:

1) наявність інформаційних стендів у приміщенні ЦНАП з інформацією щодо послуг та порядку їх надання;

2) наявність веб-сайту/порталу ЦНАП з інформацією про порядок надання послуг, режим роботи, сполучення громадським транспортом, маршрут до ЦНАП та паркування;

3) режим прийому замовників послуг – не менш ніж 35 або 42 години, п'ять або шість днів

на тиждень, принаймні один день – до 20:00, без перерви;

4) надання засобами телекомунікації інформації щодо послуг та умов їх надання;

5) довідково-інформаційні матеріали про адміністративні послуги;

6) скриньку для зауважень і пропозицій замовників послуг у приміщенні ЦНАП;

7) щорічний аналіз зауважень і пропозицій та вжиття необхідних заходів для поліпшення якості послуг;

8) достатність інформації на інформаційних стендах, в ІК, на веб-сайті/порталі;

9) затверджені ІК (інформаційна карта) і ТК (технологічна карта) на всі послуги з переліку;

10) повноту інформації та раціональну мінімізацію кількості документів в ІК і процедурних дій у ТК;

11) відсутність вхідних документів для надання послуги, які не визначено законодавством;

12) безоплатне надання бланків заяв та інших документів;

13) належні умови для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями;

14) повноту переліку адміністративних послуг ЦНАП (інтегрованість).

Власні вимоги органу влади до надання адміністративних послуг повинні враховувати очікування та потреби замовників, можливості їх виконувати. Такі вимоги можуть стосуватися [9, с. 17]:

1) максимального часу очікування в черзі;

2) максимального часу обслуговування (за сферами послуг);

3) % послуг, які надано після встановленого терміну;

4) % персоналу ЦНАП, який пройшов фахову та психологічну підготовку;

5) % укомплектованості персоналу ЦНАП;

6) кількості та % послуг із переліку, для яких скорочено термін надання послуги (згідно з ТК);

7) кількості та % послуг із переліку, для яких спрощено процедуру надання (згідно з ТК);

8) кількості та % послуг з переліку, які переведено в електронний формат;

9) кількості електронних сервісів інформування громадян, серед яких – веб-сайт/портал, SMS-повідомлення, електронна пошта, електронна черга, Skype, Facebook, мобільні додатки, електронний кабінет тощо;

10) кількості інструментів оцінки якості послуг;

11) кількості та % скарг (щодо наданих послуг) на діяльність посадовців;

12) кількості документів (зокрема, ІК/ТК), які не відповідають законодавчим вимогам щодо наявної в них інформації.

Законодавчі, нормативні та власні вимоги є основою для визначення критеріїв оцінювання якості послуг, які разом із кількісними та якісними

показниками формують стандарти надання послуг органу влади.

Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) розпочали свою роботу з 1 січня 2014 р. відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги». Мета створення таких центрів – полегшення процесу отримання адміністративної послуги громадянами через звернення лише до однієї установи.

Закон України «Про адміністративні послуги» дає таке визначення ЦНАП: «постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг».

Передбачено, що ЦНАП утворюється відповідно до рішення міської (міста обласного значення) ради (міський універсам послуг) або розпорядження голови районної державної адміністрації (районний універсам послуг). Положення та регламент роботи ЦНАП затверджується відповідно міською радою або головою районної державної адміністрації.

Оптимальний перелік адміністративних послуг в ЦНАП залежить від інституційної спроможності громади. Якщо йдеться про громади на базі міст (особливо середніх та великих), то очевидно, що ЦНАП у таких громадах повинні надавати максимальний спектр послуг.

Станом на 01.10.2019 р. загальна кількість утворених ЦНАП, що знаходяться на території України, становила 806. За III квартал 2019 року в Україні запрацювали 29 нових Центрів та територіальних підрозділів [6].

Розподіл ЦНАП у розрізі органів, що їх утворили:

1) міста, обласні центри та м. Київ – 724;

2) міста обласного значення – 135;

3) міста районного значення, сільські, селищні ради – 164;

4) районні державні адміністрації – 435.

Утворення ЦНАП по роках: 2008 р. – 1; 2011 р. – 8; 2012 р. – 45; 2013 р. – 502; 2015 р. – 635; 2017 р. – 746; 2019 р. – 806.

Кількість послуг, що надаються ЦНАП: понад 200 послуг – 9%; 136 – 200 послуг – 27%; 50 – 135 послуг – 51%; менше 50 послуг – 13%.

Середня кількість послуг, що надається у ЦНАП за один робочий день: понад 500 послуг – 3%; 100–500 послуг – 10%; 50–100 послуг – 20%; 20–50 послуг – 44%; менше 20 послуг – 23%.

Підключення до реєстрів:

1) єдиний державний реєстр юридичних осіб, ФОПів та ГО – 89,3%;

2) державний реєстр речових прав на нерухоме майно – 92,4%;

3) державний земельний кадастр – 20, 6%;

4) єдиний державний демографічний реєстр – 22,8%.

Технічне забезпечення (електронізація):

1) онлайн-консультування – 13%;

2) отримання послуг в електронному вигляді – 27%;

3) електронна черга – 19%;

4) електронний документообіг – 34%;

5) попередній електронний запис – 11%.

У Харківській області створені та діють 46 офісів центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП): 27 районах, 6 містах обласного значення, 2 об'єднаних територіальних громадах (Нововодолазька ОТГ, Старосалтівська ОТГ Вовчанського району), 11 офісів у м. Харків (ЦНАП м. Харкова + 9 територіальних підрозділів центру у кожному районі + регіональний центр послуг) [10]. Громадянам та представникам бізнесу Харківської області доступно понад 100 по області та 160 адміністративних послуг по м. Харків.

Найбільш популярні послуги для населення і представників бізнесу: реєстрація нерухомого майна, реєстрація бізнесу, реєстрація громадських об'єднань, паспортні послуги, послуги у сфері земельних відносин, видача документів дозвільного характеру.

У роботі органів публічного управління обов'язковими до використання стали інформаційно-комунікаційні технології. Одним зі способів надання адміністративних послуг став Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Відповідно до ст. 17 Закону «Про адміністративні послуги», «Єдиний державний портал адміністративних послуг – це офіційне джерело інформації про надання адміністративних послуг в Україні, через яке забезпечуються надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням мережі Internet» [1].

Е-послуги надаються через Інтернет, тож доступні з дому чи офісу 24 години на добу та сім днів на тиждень. Таким чином, вони є зручнішими та швидшими за особисті візити. Це є актуальним не лише з погляду своєчасного та якісного надання адміністративних послуг населенню, розвантаження працівників ЦНАП із метою виконання прямих функцій із прийому заявників, а й з погляду виконання Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 918-р.

Можна підсумувати, що переваги від нових форм надання адміністративних послуг, зокрема створення ЦНАПів, виникли не лише у громадян та бізнесу (це стосується насамперед зручності та доступності послуг). Позитивні моменти для керівництва міста та працівників органів влади є не менш вагомими: задоволені громадяни,

упорядковані умови праці, раціональні процедури прийняття рішень, мінімізація умов для корупції та зловживань, покращений інвестиційний клімат.

Висновки з проведеного дослідження.

У роботі охарактеризовано основні проблеми надання адміністративних послуг. Наведена статистика щодо розвитку ЦНАП в країні вказує, що відбувається поліпшення якості послуг, які надаються через ЦНАП. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у тому, що актуальним стає запровадження в практичну діяльність органів влади ефективної методології проведення моніторингу та контролю за якістю надання послуг. Визнано, що важливим чинником для оцінювання якості послуг є формування законодавчих, нормативних і власних вимог, які враховують потреби та очікування замовників послуг.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/5203-17>. (дата звернення: 25.03.2020).
2. Закон України «Про стандартизацію» № 1315-VII від 05.06. 2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card>. (дата звернення: 25.03.2020).
3. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» № 888-VIII від 10.12.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19>. (дата звернення: 25.03.2020).
4. Постанова КМУ «Положення про Єдиний державний веб-портал електронних послуг» № 1137 від 04.12.19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-p>. (дата звернення: 23.03.2020).
5. Розпорядження КМУ «План заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2019–2020 роки» № 37-р., від 30.01.19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/37-2019-p>. (дата звернення: 23.03.2020).
6. Звіт Мінекономіки про розвиток мережі Центрив надання адміністративних послуг за III квартал 2019 року. URL: <https://www.me.gov.ua>. (дата звернення: 25.03.2020).
7. Єдиний державний портал адміністративних послуг. URL: <https://my.gov.ua>. (дата звернення: 24.03.2020).
8. Адміністративні послуги. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki>. (дата звернення: 24.03.2020).
9. Бригілевич І.І. Практичний посібник «Діяльність ЦНАП та оцінка якості надання адміністративних послуг» – Київ, СПД Москаленко О.М., 2017. 40 с.
10. Департамент з підвищення конкурентоспроможності регіону Харківської обласної державної адміністрації. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/oblasna-derzhavna-administratsiya>. (дата звернення: 24.03.2020).
11. Космідайло В. Державні послуги: місце в системі державного управління та їх класифікація. Електронне наукове фахове видання «Ефективна еконо-

міка»: 2013. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua>. (дата звернення: 23.03.2020).

12. Сучасний стан, проблеми і перспективи розвитку в Україні електронних адміністративних послуг: аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України. URL: http://www.niss.gov.ua/articles/1716/#_ftnref18. (дата звернення: 23.03.2020).

13. Тимошук В.П. Адміністративні послуги: Посібник / [В. Тимошук]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». К. : ТОВ «Софія-А». 2012. 104 с.

14. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: Практичний посібник, Видання 2-ге, доповнене і доопрацьоване / [Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайний В.А., Коліушко І.Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимошук В.П., Шиманке Д.] / За заг. ред. Тимошука В.П. Київ, СПД Москаленко О.М., 2011. 432 с.

REFERENCES:

1. The official site of Verkhovna Rada of Ukraine (2012), Zakon Ukrainy «Pro administratyvni posluhy» # 5203-VI, Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/5203-17> (accessed 25 March 2020).

2. The official site of Verkhovna Rada of Ukraine (2014), Zakon Ukrainy «Pro standartyzatsiiu» # 1315-VII, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card> (accessed 25 March 2020).

3. The official site of Verkhovna Rada of Ukraine (2015), Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo rozshyrennia povnovazhen orhaniv mistsevoho samovriaduvannia ta optymizatsii nadannia administratyvnykh posluh» # 888-VIII, Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19> (accessed 25 March 2020).

4. The official site of Verkhovna Rada of Ukraine (2019), Postanova KМУ «Polozhennia pro Yedynyi derzhavnyi veb-portal elektronnykh posluh» # 1137, Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-p> (accessed 23 March 2020).

5. The official site of Verkhovna Rada of Ukraine (2019), Rozporiadzhennia KМУ «Plan zakhodiv shchodo realizatsii Kontseptsii rozvytku systemy elektronnykh

posluh v Ukraini na 2019–2020 roky» # 37-r, Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/37-2019-p> (accessed 23 March 2020).

6. The official site of Ministry for Development of Economy, Trade and Agriculture of Ukraine (2019), Zvit Minekonomiky pro rozvytok merezhi Tsentriv nadannia administratyvnykh posluh za III kvartal 2019 roku, Available at: <https://www.me.gov.ua> (accessed 25 March 2020).

7. The official site of The only state portal of administrative services, Yedynyi derzhavnyi portal administratyvnykh posluh, Available at: <https://my.gov.ua> (accessed 24 March 2020).

8. The official site of Wikipedia, Administratyvni posluhy, available at: <https://uk.wikipedia.org/wiki> (accessed 24 March 2020).

9. Bryhilevych I.I. (2017), Praktychnyi posibnyk «Diialnist TsNAP ta otsinka yakosti nadannia administratyvnykh posluh» [Practical Guide "CNAP Activities and Quality Assessment of Administrative Services"], Kyiv, Ukraine.

10. The official site of Kharkiv regional state administration, Departament z pidvyschennia konkurentospromozhnosti rehionu Kharkivskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii, available at: <https://kharkivoda.gov.ua/oblasna-derzhavna-administratsiya> (accessed 24 March 2020).

11. Kosmidailo V. Public services: place in the public administration system and their classification / V. Kosmidaylo // Electronic scientific professional publication "Effective Economy": 2013, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua> (accessed 23 March 2020).

12. The official site of National institute for strategic studies, Suchasnyi stan, problemy i perspektyvy rozvytku v Ukraini elektronnykh administratyvnykh posluh: analitychna zapyska, available at: http://www.niss.gov.ua/articles/1716/#_ftnref18 (accessed 23 March 2020).

13. Tymoshchuk V.P. (2012), Administratyvni posluhy [Administrative services], TOV «Sofiiia-A», Kyiv, Ukraine.

14. Tymoshchuka V.P. (2011), Tsentry nadannia administratyvnykh posluh: stvorennia ta orhanizatsiia diialnosti [Administrative Service Centers: Creation and organization of activities], SPD Moskalenko O.M., Kyiv, Ukraine.