

УДК 352:354

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.23>**Ю. Л. Мохова**

кандидат наук з державного управління,
доцент магістратури державного управління
Центру післядипломної освіти
Донецького національного технічного університету

ДЕРЖАВНИЙ МЕХАНІЗМ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовано необхідність удосконалення державного механізму надання державних послуг за умов покращення інституційних, організаційних та інноваційно-інформаційних процесів у цій сфері. Метою статті є визначення напрямів розвитку державного механізму надання адміністративних послуг в Україні для реалізації реформування публічного управління та забезпечення прозорості, відкритості діяльності органів державної влади. Досліджено фактори розвитку сфери надання адміністративних послуг в Україні (організаційні, інформаційні, людські), окреслено основні проблеми системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Визначено особливості створення Центрів надання адміністративних послуг, правові засади реалізації законних інтересів, свобод, прав юридичних і фізичних осіб у сфері надання адміністративних послуг. Виділено принципи діяльності ЦНАП (організаційні, інформаційні, зв'язок із громадськістю). Визначено проблеми впровадження послуг органів виконавчої влади через ЦНАП: низький рівень взаємодії між місцевими адміністраціями, органами місцевого самоврядування та суб'єктами надання адміністративних послуг; невчасне внесення необхідних змін до технологічних та інформаційних карток, невчасна передача бланків послуг, карток до ЦНАП; брак персоналу в ЦНАП, брак приміщень у ЦНАП, недостатній рівень професійної підготовки персоналу для надання послуг органів виконавчої влади, відсутність мотивації до якісної праці та низький рівень оплати працівників ЦНАП; відсутність електронного документообігу та ін. Обґрунтовано необхідність формування комплексного державного механізму, результатом реалізації якого буде спрощення механізму надання адміністративних послуг завдяки впровадженню сучасних інформаційних технологій, узгодження й удосконалення нормативно-правових актів щодо механізму надання адміністративних послуг. Виходячи з аналізу діяльності центрів надання адміністративних послуг в Україні й оцінки проблем системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади у статті визначено основні напрями розвитку державного механізму надання адміністративних послуг в Україні для реалізації реформування публічного управління (такі як децентралізація, спрощення, дерегуляція, розвиток інституційної спроможності та комунікаційна підтримка), які дозволять реалізувати стратегію реформи державного управління.

Ключові слова: державне управління, концепція, державна послуга, центр надання адміністративних послуг, веб-портал.

Постановка проблеми. Системний аналіз проблем державного управління засвідчив, що основними факторами, які впливають на ефективний розвиток сфери надання адміністративних послуг, є організаційний, інформаційний і людський фактори (віковий та освітній стан, володіння навиками, брак мотивації, непоінформованість, незадоволення, конфліктність).

Доречно розглянути формування та розвиток державного механізму надання адміністративних послуг в Україні виходячи з дослідження сутності, принципів та умов діяльності Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) як основного елементу системи надання адміністративних послуг в Україні. Також необхідно розглянути чинники підвищення швидкості

та якості обслуговування, що дозволить визначити напрями покращення роботи у сфері надання адміністративних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз зарубіжного досвіду функціонування механізмів державного управління процесами надання адміністративних послуг населенню у працях Ю.В. Даньшиної [1], Д.К. Жерліцина [2] засвідчив, що більшість держав має свій власний досвід у цій сфері, зумовлений політичними, правовими, культурними й історичними особливостями кожної із країн. За дослідженнями В.І. Горбатюк [3], І.О. Драган [4], О.Ю. Оболенського [3], Н.С. Орлової [5; 6], чинна система надання адміністративних послуг характеризується деякими недоліками та проблемами: відсутністю чітких пояснень щодо необхідності відвідування установ декілька разів і переліку необхідних документів; наявністю необґрунтованих видів адміністративних послуг; перекладанням на приватних осіб обов'язків адміністративного органу щодо збирання довідок, проблемою доступу до необхідної для отримання адміністративних послуг інформації; неналежним і суперечливим правовим регулюванням процедурних питань, тому необхідні подальші дослідження для покращення державного механізму надання адміністративних послуг в Україні.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є визначення напрямів розвитку державного механізму надання адміністративних послуг в Україні для реалізації реформування публічного управління та забезпечення прозорості, відкритості діяльності органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. Закон України «Про адміністративні послуги» визначає адміністративну послугу як результат здійснення суб'єктом надання адміністративних послуг владних повноважень за заявою юридичної або фізичної особи, спрямований на припинення, зміну або набуття обов'язків або прав такої особи згідно із законом, тому адміністративні послуги – це ті публічні (тобто муніципальні та державні) послуги, що надаються виконавчими органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади, іншими уповноваженими

суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень щодо ухвалення згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на захист і реалізацію її законних інтересів і прав на виконання особою визначених законом обов'язків отримання посвідчення, сертифіката, ліцензії (дозволу), інших документів [7].

До ключових ознак адміністративних послуг належать: надання за зверненням фізичної або юридичної особи, для реалізації суб'єктивних прав приватної особи забезпечення юридично значущих умов, надання лише уповноваженими для цього адміністративними органами через реалізацію їх владних повноважень та ін.

Протягом останніх років теорія адміністративних послуг в Україні суттєво розвинулася. За цей час вона пройшла шлях від перших спроб теоретичного осмислення проблематики до видання підручників з адміністративного права.

Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади затверджена Кабінетом Міністрів України у 2006 р. [8]. Це питання стало одним із пріоритетних у державній політиці. Особливо помітною стала активність влади із 2009 р., коли почали регулярно прийматися урядові рішення з проблематики адміністративних послуг, і у вересні 2012 р. було ухвалено Закон України «Про адміністративні послуги» [7], який врегульовує надання адміністративних послуг державними органами та визначає у сфері надання адміністративних послуг правові засади реалізації законних інтересів, свобод, прав юридичних і фізичних осіб. Цей закон заклав законодавче підґрунтя для створення Центрів надання адміністративних послуг. Основні принципи діяльності ЦНАП представлено на рис. 1.

Сучасні умови розвитку системи надання адміністративних послуг характеризуються наближенням системи державного управління до стандартів Європейського Союзу, тому є необхідність реформування служби в органах місцевого самоврядування та системи державної служби відповідно до європейських стандартів, де



Рис. 1. Принципи діяльності ЦНАП згідно із Законом України «Про адміністративні послуги»

механізм надання публічних послуг становить основу функціонування влади в демократичному суспільстві [5].

У процесі впровадження послуг органів виконавчої влади через ЦНАП серед головних проблем можна виділити:

а) низький рівень взаємодії між місцевими адміністраціями, органами місцевого самоврядування та суб'єктами надання адміністративних послуг (територіальними підрозділами органів виконавчої влади) для організації через ЦНАП надання зазначених послуг;

б) неналежну підготовку суб'єктів надання адміністративних послуг (органів виконавчої влади) до надання адміністративних послуг через ЦНАП (невчасне внесення необхідних змін до технологічних та інформаційних карток, невчасну передачу бланків послуг, карток до ЦНАП, невнесення змін до нормативно-правових актів, які у відповідних сферах регулюють питання надання адміністративних послуг);

в) неготовність ЦНАП до надання адміністративних послуг через брак персоналу у ЦНАП, брак приміщень у ЦНАП, недостатній рівень його професійної підготовки для надання послуг органів виконавчої влади, відсутність мотивації до якісної праці та низький рівень оплати працівників ЦНАП;

г) відсутність між ЦНАП і суб'єктами надання адміністративних послуг електронного документообігу, що збільшує навантаження на працівників ЦНАП, уповільнює й ускладнює обмін необхідними документами та інформацією [9].

На сучасному етапі розвитку сфери надання адміністративних послуг державою вже зроблено потужні кроки: децентралізація повноважень органам місцевого самоврядування (зокрема реєстрації актів цивільного стану, транспортних засобів; видачі посвідчення водія, посвідчення судоводіння та посвідчення особи моряка); наближення послуг до громадян і покращення якості їх надання; переведення ЦНАП при державних адміністраціях

до органів місцевого самоврядування; розширення переліку послуг, що надаються в електронній формі; удосконалення Єдиного державного веб-порталу електронних послуг; розвиток порталу і додатку «Дія»; розширення переліку реєстрів (інформаційних систем) органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що підключенні до системи електронної взаємодії між державними реєстрами «Трембіта».

Доступність і зручність для суб'єктів звернення, мінімізація термінів отримання результатів адміністративних послуг, прозорість – найголовніші пріоритети роботи ЦНАП [10]. Для забезпечення розвитку системи надання адміністративних послуг необхідно розв'язати головні проблеми у системі надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (рис. 2).

Стосовно інтересів споживачів послуг, то у ЦНАП має надаватися максимальна кількість послуг і щоб там обов'язково були популярні (базові) адміністративні послуги. Можливість включення до переліку послуг ЦНАП цих послуг залежить від Кабінету Міністрів України, оскільки до компетенції органів виконавчої влади належать більшість із них.

На основі обсягів наданих послуг визначається ефективність роботи ЦНАП. У 2018–2019 рр. найбільше коло послуг надає ЦНАП м. Луцьк (у 2018 р. – 374,

у 2019 р. – 439 послуг), м. Козятин (316 послуг у 2018 р. та 332 послуги в 2019 р.), м. Кам'янське (в 2018 р. – 291 послуга, у 2019 р. – 295 послуг), м. Кривий Ріг (290 послуг у 2018 р. та 293 послуги – 2019 р.) (рис. 3) (на основі [11]).

Таким чином, зі метою підвищення якості адміністративних послуг необхідним є формування комплексного державного механізму, результатом реалізації якої буде спрощення механізму надання адміністративних послуг завдяки впровадженню сучасних інформаційних технологій, узгодження й удосконалення нормативно-правових актів щодо механізму надання адміністративних послуг.

Пріоритетними напрямками такого механізму мають стати: децентралізація, спрощення, дерегуляція, розвиток інституційної спроможності та комунікаційна підтримка (рис. 4).

Напрямок «децентралізація» дозволить забезпечити на законодавчому рівні децентралізацію надання основних адміністративних послуг на рівень міст – обласних центрів і районів, а згодом – на рівень громад; прийняти постанову Кабінету Міністрів України щодо затвердження критеріїв оцінки якості адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАПи.

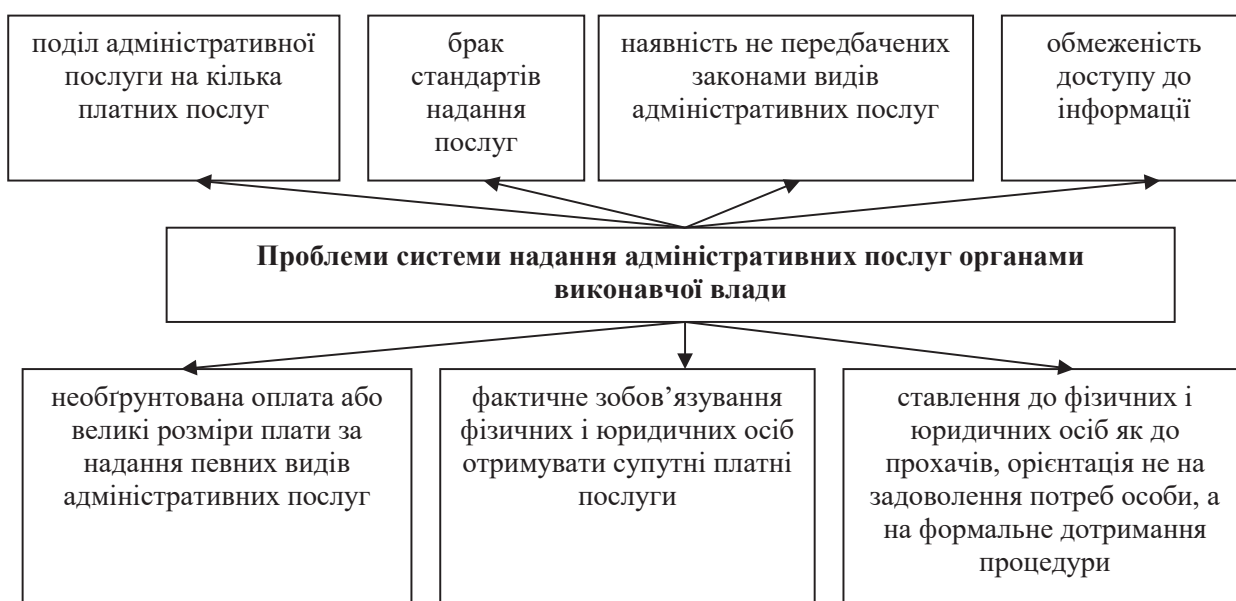


Рис. 2. Проблеми системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади

Напряг спрощення дозволить розробити і внести на розгляд Верховної Ради проект Закону України про перелік адміністративних послуг і плату за їх надання; ухвалити низку законів, що дозволять адміністраторам ЦНАПів надавати «швидкі» адміністративні послуги.

Напряг дерегуляція дозволить гармонізувати законодавство про ліцензування для бізнесу із Законом «Про адміністративні послуги», розробити проект Адміністративно-процедурного кодексу і лобювати його ухвалення.

Розвиток інституційної спроможності та комунікаційна підтримка дозволить розробити програму для розвитку спроможності керівників ЦНАП і провести навчальні заходи; сприяти поширенню громад-

ського моніторингу якості надання послуг і впровадити конкурс на кращі практики надання адміністративних послуг; запустити Єдиний державний портал адміністративних послуг.

В управлінні людськими ресурсами актуальними залишаються такі напрями розвитку: розгортання інформаційної системи управління людськими ресурсами HRMIS в органах виконавчої влади; запровадження нових підходів до професійного розвитку державних службовців; формування єдиної бази даних кадрового резерву, доступної для всіх центральних органів виконавчої влади; трансформація організаційної культури державної служби [12].

Таким чином, варто зазначити, що від ефективності діяльності посадових осіб,

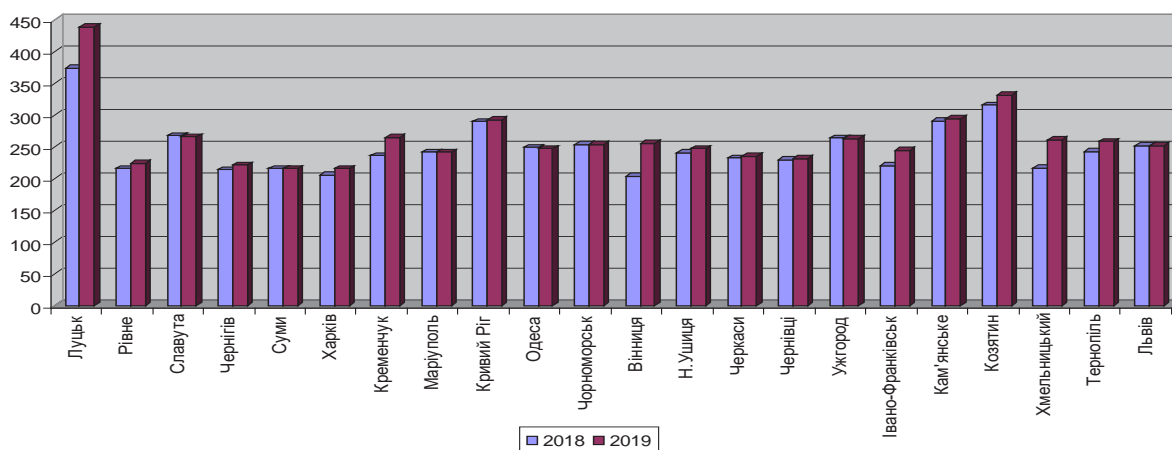


Рис. 3. Кількість послуг, що надаються у ЦНАП, у 2018–2019 рр.



Рис. 4. Основні напрями розвитку державного механізму надання адміністративних послуг в Україні

державних службовців, органів виконавчої влади, які беруть участь у наданні адміністративних послуг, залежить процес ефективного надання адміністративних послуг в Україні. Головними проблемами в системі надання адміністративних послуг органами виконавчої влади залишаються: поділ адміністративної послуги на кілька платних послуг, брак стандартів надання послуг, наявність не передбачених законами видів адміністративних послуг, обмеженість доступу до інформації, необґрунтована оплата або великі розміри плати за надання певних видів адміністративних послуг.

Висновки і пропозиції. Виходячи з особливостей формування та розвитку сфери надання адміністративних послуг в Україні, потрібно зазначити основні напрями подолання проблем на державному рівні: прискорення до розгляду Верховною Радою Закону про адміністративну процедуру, що дозволить запровадити єдині адміністративні принципи та сформувати єдину систему захисту прав громадян в адміністративних провадженнях; покращити доступ до адміністративних послуг, оскільки деякі з них надаються обласними центральними органами виконавчої влади; підвищити ефективність умов збору, зберігання й обміну даними у режимі реального часу.

Реалізація запропонованих напрямів дозволить узгодити й удосконалити нормативно-правові акти, які визначають механізм надання адміністративних послуг, забезпечить їх спрощення, підвищить довіру органів влади та сприятиме вирішенню проблем, пов'язаних із реформуванням системи надання адміністративних послуг, забезпечуючи прозорість, відкритість, зрозумілість дій і вчинків влади.

Список використаної літератури:

1. Даньшина Ю.В. Зарубіжний досвід оцінювання якості надання адміністративних послуг. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 4 (35). С. 467–475.
2. Жерліцин Д.К. Деякі аспекти практики надання якісних публічних послуг органами влади у США, Великій Британії, Канаді, Польщі, Японії, Швеції, Франції. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/DeBu_2010_2_35.pdf (дата звернення 10.04.2021).
3. Оболенський О.Ю., Горбатюк В.І. Адміністративні послуги у сфері управління державними фінансами. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_1_18 (дата звернення 10.04.2021).
4. Драган І.О. Організація надання публічних послуг населенню органами влади: зарубіжні практики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 4. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=703> (дата звернення 10.04.2021).
5. Орлова Н.С. Сталий розвиток регіонів та міст України в умовах децентралізації. *Економіка міста та урбанізація* : міжнар. Наук.-практ. інтернет-конф., м. Київ, 23 березня 2018 р. Київ, 2018. С. 265–267.
6. Орлова Н.С. Публічне управління у розвитку цифрової економіки України. *Концептуальні засади менеджменту та фінансів в умовах глобальної нестабільності* : матеріали VI Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., м. Ірпінь, 14 березня 2019 р. Ірпінь, 2019. С. 458–461.
7. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення 10.04.2021).
8. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text> (дата звернення 01.02.2021).
9. Звіт про результати соціологічного дослідження (опитування) споживачів адміністративних послуг. Агентство з розвитку приватної ініціативи. Івано-Франківськ, 2010. 24 с.
10. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення 10.04.2021).
11. Розвиток мережі ЦНАП за I півріччя 2019 р. *Портал реформи адміністративних послуг*. URL: <https://cnap.in.ua/monitoring-1-half-of-2019/> (дата звернення 10.04.2021).

-
12. Government reports. *Public administration reform*. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports> (дата звернення 10.04.2021)
13. Тимощук В.П., Добрянська Н.Л., Курінний О.В., Школьник Є.О. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Київ : Центр політико-правових реформ, 2015. 428 с.
-

Mokhova I. Government mechanism for provision of administrative services in Ukraine

The article substantiates the need to improve the government mechanism for providing public services in terms of improving institutional, organizational and innovation and information processes in this area. The purpose of the article is to determine the directions of development of the government mechanism for providing administrative services in Ukraine to implement public administration reform and ensure transparency, openness of public authorities. The factors of development of the sphere of administrative services in Ukraine (organizational, informational, human) are investigated, and the main problems of the system of administrative services by the executive authorities that need to be solved are outlined. The peculiarities of the creation of the Centers for the provision of administrative services (CPAS), the legal basis for the realization of legitimate interests, freedoms, rights of legal entities and individuals in the field of administrative services are determined. The principles of CPAS activity (organizational, informational, public relations) are highlighted. Problems of introduction of services of executive bodies through CPAS are defined: low level of interaction between local administrations, local governments and subjects of rendering of administrative services; untimely introduction of necessary changes to technological and information cards, untimely transfer of service forms, cards to CPAS; lack of staff in the CPAS, lack of premises in the CPAS, insufficient level of professional training of staff to provide services to the executive branch, lack of motivation for quality work and low pay for employees of the CPAS; lack of electronic document management, etc. The necessity of formation of the complex government mechanism which result of realization will be simplification of the mechanism of rendering of administrative services thanks to introduction of modern information technologies, coordination and improvement of regulatory legal acts concerning the mechanism of rendering of administrative services is substantiated. Based on the analysis of administrative service centers in Ukraine and assessment of the problems of administrative services by executive authorities, the article identifies the main directions of development of the government mechanism of administrative services in Ukraine for public administration reform (decentralization, simplification, deregulation, institutional capacity development and communication support), which will implement the strategy of public administration reform.

Key words: *public administration, concept, public service, administrative services center, web portal.*