

Д. Ю. Записний

здобувач,

Президент Міжнародного благодійного Фонду «Простір»

ЩОДО ВИБОРУ ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються актуальні питання пошуку оптимальної моделі надання адміністративних послуг в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні. Так, розглядається діяльність центрів надання адміністративних послуг та покращення якості надання публічних послуг (адміністративних та муніципальних) в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні. У зв'язку з цим приділено серйозну увагу питанням оцінки громадянами діяльності центрів надання адміністративних послуг щодо надання адміністративних (муніципальних) послуг. На засадах аналізу чинних нормативно-правових актів, кращих вітчизняних та зарубіжних практик підготовлено також пропозиції та рекомендації щодо визначення оптимальної моделі надання адміністративних (муніципальних) послуг в умовах модернізації державного управління та реформування місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: модель, публічні (адміністративні, муніципальні) послуги, центри з надання адміністративних послуг, реформа децентралізації, громадяни, місцеве самоврядування, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. В контексті реалізації розпочатої в Україні реформи місцевого самоврядування пріоритетного значення набувають питання покращення якості послуг, які надаються громадянам органами місцевого самоврядування. У зв'язку з цим пріоритетного значення набувають питання визначення оптимальної моделі надання адміністративних послуг. На сьогодні є поширеними дві моделі надання адміністративних послуг: через інтегровані офіси (центри надання адміністративних послуг) або через відомчі офіси.

Актуальність цього аналізу зростає сьогодні, коли, з одного боку, з прийняттям у 2012 році Закону України «Про адміністративні послуги» [5] у міст обласного підпорядкування та у районних державних адміністраціях з'явився обов'язок зі створення центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП).

З іншого боку, багато найбільш необхідних адміністративних послуг в Україні досі надаються не через ЦНАП, а через територіальні органи та підрозділи різних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (служб, агентств). Аналізована у документі проблема-

тика стосується членів Уряду, відповідальних за формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг (насамперед це Мінекономрозвитку, МВС, Мін'юст, Мінрегіонбуд), представників інших центральних органів виконавчої влади (насамперед ДМС, Держземагенство), керівників органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій, відповідальних за створення ЦНАП, а також громадських активістів, пересічних громадян та суб'єктів господарювання, які є споживачами адміністративних послуг.

З точки зору публічних ресурсів, інтегроване надання послуг є більш економічним, адже для рівних комфортних умов потрібно значно більше ресурсів на створення окремих відомчих офісів, аніж на інтегрований офіс.

Можливою тимчасовою перевагою відомчих офісів, принаймні в період створення інтегрованих офісів, є вища кваліфікація персоналу внаслідок вузької спеціалізації. В інтегрованих офісах також можуть виникати проблеми логістичного характеру (доставка документів) та контролю і забезпечення якості, якщо інституційно «розривається» фронт-офіс та бек-офіс

між різними органами влади. Саме остання проблема актуальна сьогодні для українських ЦНАП, адже досі ЦНАП переважно відповідають лише за прийом заяв і видачу результатів, а змістовне опрацювання справ здійснюється іншими органами влади.

На майбутнє для України потрібна чітка визначеність на рівні державної політики щодо політики створення саме інтегрованих офісів з особливим акцентом на базові адміністративні послуги. Ця політика тісно пов'язана також з політикою децентралізації та реалізацією реформи місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

В останні роки питанням адміністративних (муниципальних) послуг, які надаються громадянам органами державної влади та органами місцевого самоврядування, приділяється значна увага. Так, серед науковців, що досліджували різні аспекти згаданого питання, слід виділити Т. Журавля, І. Коліушка, М. Лесечко, Ф. Лютенса, Л. Пала, В. Сороко, В. Тимошук, В. Толкованова, Г. Фоксола, Д. Шиманке, А. Чемериса. Однак сьогодні набуває важливого значення питання визначення оптимальної моделі надання адміністративних послуг в контексті реалізації реформи місцевого самоврядування, покращення якості послуг та їх наближення до громадян з урахуванням принципу субсидіарності.

Мета статті. Метою статті є визначення оптимальної моделі надання адміністративних послуг в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Роль органів місцевого самоврядування в умовах сучасного муніципального менеджменту полягає у наданні більш якісних публічних (адміністративних, муніципальних) послуг громадянам. Серед найбільш актуальних проблем у сфері надання адміністративних послуг в Україні сьогодні можна виділити такі: складність процедур та суперечливе правове регулювання; територіальна розпорошеність різних органів, що надають адміністративні послуги; «подрібнення» адміністративних послуг на окремі «платні послуги»; перекладання обов'язків адміністративних органів щодо збирання довідок, візуювань, погоджень тощо на приватних осіб; необґрунтовано високі розміри плати за окремі види послуг; обмеженість днів та годин прийому громадян; необґрунтовано тривалі строки для надання окремих послуг; проблеми доступу до інформації

необхідної для отримання адміністративних послуг тощо [2].

17 травня 2012 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про адміністративні послуги». Серед основних позитивних новел цього Закону слід виділити такі:

- заохочення (де-юре – обов'язок) органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій до утворення центрів надання адміністративних послуг, що має створити зручніші та прозоріші умови спілкування громадян з владою;

- законодавча заборона вимагання документів та інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг або яку вони можуть отримати самостійно;

- впорядкування внутрішніх процедур надання адміністративної послуги (через запровадження технологічних карток послуг) та надання зручної інформації для споживачів послуг (через встановлений обов'язок широкого інформування та запровадження інформаційних карток адміністративних послуг);

- з набранням згаданим Законом чинності у містах України почали активніше відкриватись «інтегровані офіси» – ЦНАП. Основна їх суть полягає у тому, що особа швидко та комфортно може отримати всі необхідні їй адміністративні послуги (або ж їх максимальну кількість) в одному місці [9].

За даними соціологічного опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» у грудні 2015 року, позитивно якість надання адміністративних послуг в Україні загалом оцінювали менше 5% населення. І динаміка негативна, якщо порівнювати ці дані з оцінкою 2013 року (біля 12%).

Однак ситуація зовсім інша, коли йдеться про надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування через ЦНАП. Згідно з даними опитування загальна оцінка роботи міських органів у сфері надання адміністративних послуг протягом останніх 1,5 роки покращилася. Якщо у 2013 році позитивно роботу ЦНАП оцінювали 70% респондентів, то у 2015 році частка тих, хто вважає їх роботу доброю, зросла до 79% [10].

На жаль, перелік послуг, що надаються у ЦНАП, є недостатнім. Основні базові адміністративні послуги, що досі належать до компетенції центральних органів виконавчої влади та їх територіальних структур та є найбільш популярними серед громадян (реєстрація місця прожи-

вання, видача паспортів, в тому числі паспортів для виїзду за кордон, реєстрація нерухомості тощо), у більшості міст та районів не передаються до ЦНАП. Більше того, ключові державні органи, відповідальні за надання саме базових адміністративних послуг (Державна міграційна служба, МВС, Мін'юст), тяжіють до створення власних «офісів» для надання приналежних до їх компетенції послуг.

У зв'язку з цим необхідно розглянути позитивні та негативні аспекти кожної з цих моделей (ЦНАП або відомчі офіси) та визначити переваги і недоліки кожного з варіантів.

Вже з 2008 року, ще за відсутності Закону «Про адміністративні послуги», в Україні за ініціативою органів місцевого самоврядування почали утворюватись перші «інтегровані офіси» – центри надання адміністративних послуг. Перший ЦНАП під назвою «Центр адміністративних послуг «Прозорий офіс» було відкрито у вересні 2008 року у місті Вінниця. Номенклатура послуг, що надавались цим ЦНАП на той час, включала усі види послуг Вінницької міської ради, її виконавчих органів та державних дозвільних органів [11].

Приклад Вінниці наслідували Івано-Франківськ, ЦНАП якого розпочав роботу у жовтні 2010 року, Луганськ (листопад 2011 року) та інші міста. Нині найкращі, за нашими експертними оцінками, ЦНАП в Україні також відкрито в таких містах, як Луцьк, Хмельницький, Житомир, Черкаси, Чернігів, Кіровоград, Кривий Ріг, Харків.

З прийняттям у 2012 році Закону України «Про адміністративні послуги» утворення ЦНАП на рівні міст обласного та / або республіканського Автономної Республіки Крим значення, при Київській, Севастопольській міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністраціях стало юридично обов'язковим. На законодавчому рівні було закріплено основні вимоги до таких офісів, засади та порядок їх функціонування. При цьому, хоча термін «інтегрований офіс» чи «єдиний офіс» законодавцем і не вживається, з мети Закону і багатьох його норм впливає саме орієнтація на те, що у такому офісі має бути найширша номенклатура послуг. Зрештою, це підтверджується і найважливішим підзаконним актом, ухваленим на виконання Закону – Переліком адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП (затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від

16 травня 2014 року № 523). У ньому визначені насамперед послуги з реєстраційної-паспортної сфери, реєстрації бізнесу та нерухомості.

Важливо зауважити, що у цьому питанні Україна орієнтувалася на досвід таких країн, як ФРН, Польща, Канада, тобто великих за територією та за чисельністю населення країн [13]. І ці країни віддають перевагу моделі надання адміністративних послуг через «інтегровані офіси», оскільки саме вони здатні максимально забезпечити комфорт громадянам при отриманні публічних послуг.

Ці структури можуть по-різному називатися. Наприклад, у ФРН їх називають «офіси для громадян», у Польщі – «відділи обслуговування мешканців», у Канаді – «інтегровані офіси». Поширена узагальнена назва моделі таких офісів англійською мовою – “one-stop-shop”, або офіси, що діють за принципом «єдиного вікна». Але їх суть саме у наданні найнеобхідніших для громадян послуг в одному місці. Аналогічні офіси функціонують і в менших країнах (як-от Нідерланди), адже саме цей концепт найзручніший для громадян [12].

У моделі «інтегрованого офісу» / ЦНАП, можна виділити такі основні характеристики, що одночасно є його позитивними сторонами.

1) Інтегрованість, або робота за принципом «єдиного офісу». Основна суть цих офісів полягає у тому, що в одному місці особа може отримати максимально широкий комплекс адміністративних послуг без потреби відвідувати інші державні органи чи органи місцевого самоврядування. В Україні через ЦНАП надається лише частина базових адміністративних послуг, до того ж, в окремих містах. Зокрема, до базових адміністративних послуг слід віднести насамперед такі групи послуг: реєстрація актів цивільного стану (реєстрація народження дитини, шлюбу, розірвання шлюбу, смерті тощо); реєстрація місця проживання особи; видача (обмін) паспорта громадянина України, вклеювання до паспорта громадянина України фотокартки при досягненні громадянином 25- і 45-річного віку; видача паспорта громадянина України для виїзду за кордон; державна реєстрація права власності на нерухоме майно; державна реєстрація земельної ділянки; державна реєстрація юридичної особи або фізичної особи – підприємця; видача посвідчення водія на право керування транспортними засобами; реєстрація, перереєстрація колісних транспортних засобів; соціальні адміністративні послуги (державні допо-

моги, субсидії тощо). З усього цього переліку більшість послуг не надаються через ЦНАП з причини їх приналежності до компетенції міністерств, державних служб, агентств. Тому швидше як виняток лише деякі міста зараз спромоглися включити ці послуги чи їх значну частину до своїх ЦНАП (Вінниця, Луцьк тощо). Але потенційні переваги для громадянина в отриманні цих послуг в «інтегрованому офісі» є очевидними. Наприклад, для того, щоб здійснити реєстрацію народження дитини, сьогодні треба витратити багато часу і нервів на відвідування трьох різних органів: РАЦС (система Мін'юсту), Державна міграційна служба (система МВС) та Управління соціального захисту (в міськвиконкомі чи райдержадміністрації) і проходження відповідних бюрократичних процедур. Адже необхідно здійснити: 1) реєстрацію самого факту народження дитини; 2) реєстрацію місця проживання дитини; 3) отримати призначення допомоги при народженні. У разі включення цих послуг до компетенції ЦНАП ці три справи могли б вирішуватися за один візит громадянина. Тобто економія часу особи буде колосальною. І зарубіжний досвід це також підтверджує. Народжуваність в Україні складає біля 500 тисяч дітей щорічно, тому це може миттєво акумулювати економічний ефект для держави і бізнесу від такого нововведення.

2) Робота за принципом «єдиного вікна». Цей принцип полягає у тому, що громадянину для отримання адміністративної послуги необхідно лише подати заяву та необхідний мінімум документів працівнику «інтегрованого офісу», а потім прийти за результатом чи отримати його поштою. Збір інформації, довідок, погодження тощо має здійснюватися всередині адміністрації (всередині адміністративного органу та між адміністративними органами), а не покладатися на особу. Тобто бюрократичні процедури, за яких особа відвідує багато органів, вистоює черги та сплачує кошти у кожній з них, – мінімізуються. За умови інтегрованості послуг обмін інформацією між суб'єктами надання адміністративних послуг також може бути суттєво полегшено.

3) Територіальна доступність. Інтегровані офіси, як правило, знаходяться значно ближче до споживачів послуг, навіть в українських реаліях. Зокрема, офіційно в Україні вже є більше 650 ЦНАП, хоча далеко не всі з них насправді відповідають вимогам до ЦНАП. В той же час, наприклад, в системі ДМС відкрито 20 спеціальних офісів («Сервісний паспорт»). І навіть

загальна мережа територіальних підрозділів ДМС не повністю відповідає адміністративно-територіальному поділу України (наприклад, у Чопському районі Закарпатської області не існує підрозділу ДМС, а найближчий з них знаходиться за 30 км від міста Чоп). У системі ДАІ МВС нині працює 238 центрів МРЕВ та задекларовано намір створити на їх основі лише 60 спеціальних «сервісних центрів МВС». Тобто і тут чисельність відрізняється на порядок. Більше варто взяти до уваги, що ЦНАП мають можливість відкривати територіальні філії, що ще більше наближує послуги до споживача (наприклад, у Вінниці таких філій 3, у Харкові – 10, у Кривому Розі – 7). У законопроектах, які знаходяться на сьогодні на розгляді у Парламенті, планується додатково передбачити можливість створення ще й віддалених робочих місць.

4) «Відкрите приміщення». Зона обслуговування має бути максимально просторою, а робочі місця персоналу, що обслуговує відвідувачів, відкритими. Належні «інтегровані офіси» не повинні мати кабінетну систему обслуговування. Це додатковий психологічний комфорт для громадянина та дієвий антикорупційний елемент. Процес обслуговування бачать усі відвідувачі, що підвищує прозорість і відкритість процесу. Крім того, належно облаштованими можна вважати лише ті приміщення, які забезпечують потреби осіб з обмеженими можливостями та осіб з дітьми. Їм мають бути забезпечені умови для комфортного відвідування ЦНАП. Зокрема, у ЦНАП мають бути пандуси, кімнати особистої гігієни для інвалідів, за можливості – кімнати матері і дитини тощо.

5) Розширені години роботи. Графік роботи ЦНАП має складати максимальну (в розумних межах) кількість прийомних годин протягом дня і тижня. Як правило, це робота без обідньої перерви, з подовженим вечірнім прийомом один або два рази на тиждень. В Україні нині мінімальний стандарт прийомних годин для ЦНАП складає 42 години на тиждень. При цьому не повинно бути поділу робочих днів та годин на окремі години прийому (тим більше щодо окремих видів послуг) та години видачі документів, години надання консультацій тощо. За таких умов саме громадянин обирає зручний для себе час на відвідування адміністрації. Це має позитивний ефект і для бізнесу, і для держави, адже наймані працівники мають можливість владнати свої справи в позаробочий час (в тому числі в обідню перерву чи в суботу).

6) Електронне регулювання черги (для великих офісів). Організація роботи великих ЦНАП (для великих міст і районів) передбачає наявність системи електронного керування чергою. Це додає впорядкованості, оперативності, прогнозованості та справедливості в обслуговуванні.

7) Максимальне інформаційне забезпечення, в тому числі рецепція. У ЦНАП для відвідувачів мають бути забезпечені інформаційні стенди, буклети, інформаційні картки щодо кожної з послуг та інформаційні термінали. Для більшості ЦНАП (крім зовсім невеликих) є доцільним наявність рецепції, тобто інформаційного пункту першого контакту. Консультант на рецепції має надавати відвідувачам достатні відповіді на запитання щодо роботи ЦНАП, допомагати у користуванні системою керування чергою тощо.

8) Супутні послуги. Досить часто при отриманні адміністративних послуг у споживачів виникають пов'язані потреби. Наприклад, це необхідність здійснення оплати за послугу, здійснення ксерокопії тих чи інших документів. Саме тому у ЦНАП часто забезпечені банківські послуги, послуги з ксерокопіювання, продаж канцтоварів, Інтернет тощо. В перспективі варто розглянути можливість прийняття безготівкових платежів безпосередньо працівниками ЦНАП.

Модель надання адміністративних послуг через ЦНАП має також певні ризики та проблеми.

1) Брак глибоких вузькоспеціалізованих знань у персоналу, принаймні на початку функціонування ЦНАП чи надання нових послуг. Оскільки основна суть ЦНАП полягає у тому, що це офіс, де можна отримати більшість адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна», то його персонал, як правило, є (має бути) «універсальним». Тобто один адміністратор здійснює обслуговування громадян відносно замовлень на отримання різних адміністративних послуг. Такій посадовій особі може бракувати глибоких знань щодо особливостей вирішення певної справи. Можливі випадки, коли адміністратор не може надати заявникові розгорнуту консультацію щодо певної адміністративної послуги. Модель надання адміністративних послуг через ЦНАП передбачає збір документів адміністратором від заявників та подальше їх передання до відповідного органу. В разі невідповідності документів ор-

ган повертає їх до ЦНАП. У разі повернення уповноваженим органом документів заявника без достатніх пояснень до ЦНАП (що трапляється на практиці) у адміністратора можуть виникнути труднощі із відповіддю заявнику щодо усунення допущених ним помилок при подачі документів. Особливо відчутною є ця проблема на початку створення ЦНАП або надання через ЦНАП нових послуг. Цей період може тривати від кількох місяців до року. Далі рівень кваліфікації адміністраторів ЦНАП поступово зростає і досягає рівня, необхідного для належного консультування щодо різних справ. Зрештою і в ЦНАП допускається часткова спеціалізація персоналу.

2) Потреба роботи з різними програмними продуктами. Для надання багатьох адміністративних послуг необхідно використовувати різні програми та бази даних (реєстри). Встановити на одному комп'ютері для роботи адміністратора ЦНАП декілька програм, особливо від різних органів виконавчої влади, буває проблематичним з технічних причин. У цьому ж контексті можна розглядати потребу у приміщеннях для технічного обладнання, що необхідне для надання певних адміністративних послуг. Наприклад, в Україні послуга з видачі паспорта для виїзду за кордон потребує цифрової фотокамери, комплекту аксесуарів для неї, пристроїв для зняття відбитків пальців, сканування підпису тощо. Такі послуги, як видача посвідчення водія та свідоцтва про реєстрацію транспортного засобу, надаються, як правило, в день їх замовлення, а тому потребують обладнання для виготовлення цих документів. Звичайно, можна згадати й інші проблеми, які притаманні і для «відомчих офісів» (зокрема, психологічне навантаження на персонал внаслідок постійного спілкування з відвідувачами та його «вигорання»). Але ці проблеми вирішуються раціональним розподілом обов'язків та робочого часу, комунікаційними тренінгами тощо.

Але найважливішим чинником, що сьогодні в Україні ускладнює створення і роботу ЦНАП, є те, що суб'єктами надання більшості базових послуг є органи виконавчої влади (територіальні органи / підрозділи ЦОВВ), а ЦНАП виступають лише фронт-офісами (місцями прийому заяв). В умовах такого інституційного розриву, коли процес надання послуги розірвано між різними органами влади, частими проблемами є брак конструктивної взаємодії; необґрунтовані відмови з боку суб'єктів надання адміністратив-

них послуг; логістичні проблеми з передачею документів; прострочення термінів вирішення справ тощо.

Підсумовуючи позитиви моделі ЦНАП для громадян, можемо відзначити насамперед економію часу на відвідування різних органів, можливість вибору зручних для себе годин на відвідування офісу, високу інформативність ЦНАП та загальний комфорт. Від ЦНАП має вигоди і влада, а саме: висока задоволеність споживачів послуг; значна економія витрат часу для громадян; мінімізація умов для корупції.

Водночас в Україні значну частину адміністративних послуг громадяни досі отримують у «відомчих офісах» (так тут і далі будуть називатися територіальні органи та підрозділи міністерств, служб, агентств). Деякі з цих офісів можуть бути подібні за зовнішніми характеристиками до ЦНАП, хоча часто утворюються на сумнівній з точки зору права нормативній основі (наприклад, «Паспортний сервіс» ДМС). У будь-якому разі їх принципова відмінність від ЦНАП – це спеціалізація на певній групі послуг. Наприклад, в ДАІ МВС – центри надання послуг, пов'язаних з використанням автотранспортних засобів (колишні МРЕВ).

Модель надання адміністративних послуг через «відомчі офіси» має деякі позитивні сторони:

1) висока кваліфікація персоналу внаслідок вузької спеціалізації послуг, що надаються у «відомчих офісах». За рахунок вузької спеціалізації рівень консультування та швидкість обслуговування у конкретній справі можуть бути дуже високими. Хоча і в ЦНАП при належній підготовці персоналу та отриманні ним певного досвіду цей рівень стає цілком достатнім;

2) кращі можливості для невідкладного надання «швидких послуг». Приміщення, де надаються тільки адміністративні послуги одного відомства, на сьогодні, як правило, краще забезпечені необхідним обладнанням та програмними продуктами і доступом до реєстрів, аніж ЦНАП. Це дає змогу невідкладно надавати такі «швидкі послуги», як різного роду виписки та витяги, а в деяких випадках і навіть готові документи (наприклад, свідоцтво про реєстрацію автомобіля). Однак слід зазначити, що ЦНАП у належному приміщенні та за умови конструктивного ставлення до них з боку ЦОБВ чи децентралізації повноважень і належного технічного забезпечення теж можуть надавати ці послуги з таким же рівнем оперативності.

Проте модель «відомчих офісів» має такі суттєві недоліки:

1) громадяни змушені відвідувати різні офіси та органи влади. Останні, як правило, працюють у різних приміщеннях, за різними графіками тощо. Це щоразу окрема черга на прийом, щоразу додаткове відвідування банків тощо. Це негативно відбивається і на економіці країни. Громадяни змушені відпрошуватись з роботи через потребу отримати ту чи іншу адміністративну послугу, а підприємці втрачають свій час у чергах та біганині між різними органами. Як вже було зазначено, для того, щоб, наприклад, здійснити реєстрацію народження дитини, треба витратити багато часу на відвідування трьох різних установ: РАЦСу, Державної міграційної служби та Управління соціального захисту;

2) розпорощення бюджетних коштів на «відомчі офіси». Кожне з міністерств чи інших центральних органів виконавчої влади прагне забезпечити фінансування насамперед власних «офісів». Траплялись випадки, коли на такі «офіси» пропонувалось виділяти надмірні суми. Наприклад, у 2012 році на створення центру послуг Управління ДАІ Києва планувалось виділення бюджетних коштів на суму 132,28 мільйонів гривень. Таким чином, замість фінансування єдиних, інтегрованих ЦНАП, де може ефективно, з максимальним комфортом для споживачів надаватись більшість адміністративних послуг, держава «розпорощує» кошти на різні «офіси», що призводить до незадовільного рівня їх облаштування, і, відповідно, низької якості послуг. При цьому потрібно пам'ятати, що кожен окремих офіс – це, як правило, ще й витрати на наскрізне забезпечення (керівництво, служба персоналу, бухгалтерія, відділ ІТ тощо). Як результат подібної безгосподарності, нівелюється сама ідея ЦНАП і підходу до інтегрованого надання адміністративних послуг;

3) віддаленість від споживачів. У невеликих за кількістю населення населених пунктах державним органам економічно не вигідно розміщувати окремі «офіси», оскільки кількість споживачів вузькоспеціалізованих послуг суттєво менша. У зв'язку з цим мешканцям таких містечок, сільських населених пунктів та навіть цілих районів доводиться не лише відвідувати різні установи для отримання однієї послуги, а ще й витратити кошти на проїзд від місця проживання до іншого адміністративного центру (району чи області).

Слід також зазначити, що розмір бюджетних коштів на створення ЦНАП в обласних центрах коливається в середньому від 1 до 10 млн грн. В середньому розмір витрат складає 2–3 млн грн, а в цінах 2015 року, за нашими оцінками, створення нового ЦНАП може коштувати біля 5 млн грн у місті – обласному центрі (з населенням 200–300 тисяч мешканців) або районі аналогічного рівня і 500 тисяч – 1 млн грн у місті – районному центрі (при РДА чи міській раді). У зв'язку з цим можна зробити висновок, що інтегрована модель надання адміністративних послуг є більш економною, ніж відомча модель.

Висновки і пропозиції. Проведений аналіз односторонньо показує переваги інтегрованого надання адміністративних послуг, тобто через центри надання адміністративних послуг (ЦНАП). Для споживачів послуг (громадян і бізнесу) це можливість одночасного замовлення різних послуг, які можуть впливати з одного факту або життєвої ситуації (наприклад, народження дитини, придбання житла тощо). Тобто найважливіша перевага ЦНАП – це ліквідація потреби особи звернутися до різних адміністративних органів, розпорощених територіально та з різними приймальними годинами.

Належні ЦНАП – це також комфортні умови обслуговування, розширені приймальні години, системи керування чергою, велика інформативність, банківські та інші супутні послуги. Отже, ЦНАП суттєво заощаджує час та інші ресурси споживачів послуг.

З точки зору держави, інтегроване надання послуг – це також заощадження ресурсів держави, адже для створення комфортних умов для прийому споживачів у єдиному інтегрованому офісі (ЦНАП) потрібно значно менше ресурсів, ніж для створення таких же умов, і особливо територіальної доступності, для кількох окремих відомчих офісів. Інтегрована модель сприяє мінімізації прихованих витрат, таких як корупція. Отже, належний ЦНАП – це суттєве покращення якості послуг, оперативність їх надання і значна економія публічних ресурсів та коштів споживачів послуг.

Серед актуальних питань роботи ЦНАП в Україні можна виділити проблему забезпечення і контролю якості послуг в умовах інституційного «розірвання» фронт-офісу (власне ЦНАП / рецепція і робочі місця персоналу, який контактує з відвідувачами) та бек-офісу (органи та підрозділи, де здійснюється робота з документами без відвідувачів) між органами місцевого

самоврядування та центральними органами виконавчої влади [8].

Відомчі офіси мають тимчасові переваги вищої компетентності персоналу внаслідок вузької спеціалізації, принаймні при порівнянні з періодом початку роботи інтегрованих офісів. Також сьогодні в Україні відомчі офіси мають кращий рівень доступу до реєстрів та можливості надання швидких послуг. Але це тимчасові і штучні монопольні переваги.

Загалом дослідження діяльності ЦНАП в Україні дає змогу зробити такі висновки:

– ЦНАП досить успішно утворюються органами місцевого самоврядування. У останніх є більші можливості для пошуку і залучення ресурсів (власні бюджети розвитку, комунальна власність, гранти, кредити тощо). Місцеві політики мають стабільніший мандат (до 5 років) і можуть ефективніше реалізувати подібні проекти. Але найголовніше, місцеві політики мають більше мотивації для реалізації подібних ініціатив, адже мають боротися за голоси виборців. У той же час залучення ресурсів з Державного бюджету для відомчих офісів значно проблематичніше і з політичної точки зору, і з позиції так званого адміністрування. Частими є проблеми неефективного використання ресурсів, що розподіляються централізовано.

– інституційне закріплення функцій з обслуговування населення через ЦНАП органів місцевого самоврядування сприяє подоланню системної корупції.

– універсалізм персоналу ЦНАП дає змогу ефективніше використовувати і власне людський ресурс та всю публічну інфраструктуру.

На жаль, перелік послуг, що сьогодні надаються у ЦНАП, є недостатнім. Основні базові адміністративні послуги, що досі належать до компетенції центральних органів виконавчої влади та їх територіальних структур та є найбільш популярними серед громадян (реєстрація місця проживання, видача паспортів, в тому числі паспортів для виїзду за кордон, реєстрація нерухомості тощо), у більшості міст та районів не передаються до ЦНАП. Більше того, ключові державні органи, відповідальні за надання саме базових адміністративних послуг (Державна міграційна служба, МВС тощо) тягнуть до створення власних «офісів» для надання приналежних до їх компетенції послуг.

Але на сьогоднішньому етапі розвитку ЦНАП найважливішим чинником є потреба у чіткій визначеності і послідовності державної політики.

Зокрема, необхідно неухильно дотримуватися проголошеного в Україні стратегічного напрямку політики – децентралізації, тобто делегування/передачі повноважень з надання базових адміністративних послуг органам місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / за ред. Ю. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2011– . Т. 6 : Державна служба / за ред. С. Серьогіна, В. Сороко, 2011 – 524 с.
2. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. Горбатенко ; [за ред. Ю. Шемшученко, В. Бабкіна, В. Горбатенка]. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
3. Деякі питання надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2010 року № 915 //Урядовий кур'єр. – 2010. – № 195.
4. Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних, послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 737 //Урядовий кур'єр. – 2009. – № 140.
5. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI, за станом на 1 січня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/5203-17.
6. Про концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
7. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР, за станом на 4 квітня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
8. Сороко В. Надання публічних послуг органами державної влади / В. Сороко. – К., 2008. – 420 с.
9. Тимощук В. Оцінка якості адміністративних послуг / В. Тимощук, А. Кірмач. – К. : Факт, 2005. – 460 с.
10. Толкованов В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід : [монографія] / В. Толкованов. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – 264 с.
11. Шаров Ю. Муніципальні послуги: шлях до високої якості : [моногр.] / Ю. Шаров, Д. Сухінін. – Мелітополь : Видавн. Будинок ММД, 2008. – 452 с.
12. European Governance: A White paper / Comm. of the Europ. Commun. (COM (2001) 428 final). – Brussels, 2011. – 35 p [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurlex.europa.eu>.
13. Global Issues. Governance / United Nations [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.un.org/en/globalissues/governance>.
14. The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level / Council of Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.int>.

Записный Д. Ю. О выборе оптимальной модели предоставления административных услуг в условиях реализации реформы местного самоуправления в Украине

В статье рассматриваются актуальные вопросы оптимальной модели предоставления административных услуг в условиях реализации реформы местного самоуправления в Украине. Рассматривается деятельность центров по предоставлению административных услуг и улучшению качества публичных (административных и муниципальных) услуг в условиях реализации реформы местного самоуправления. В связи с этим уделено серьезное внимание вопросам оценки гражданами деятельности центров по предоставлению административных услуг касательно предоставления административных (муниципальных) услуг. На основе анализа нормативно-правовых актов, лучших отечественных и международных практик подготовлены рекомендации и предложения по определению оптимальной модели предоставления административных (муниципальных) услуг в условиях модернизации государственного управления и реформирования местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: модель, публичные (административные, муниципальные) услуги, центры по предоставлению административных услуг, реформа децентрализации, граждане, местное самоуправление, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Zapysnyj D. Yu. To select the optimal model of administrative services in the conditions of the implementation of local government reform in Ukraine

The article presents the key issues related to the definition of the possible administrative services delivering model in the framework of the local self-government reform implementation in Ukraine. It is analyzed the activity of the administrative service delivering centers as well as the issues related to the improvement of the quality of the services to be provided to the citizens. In this regard, a serious attention was paid to the issues related to the assessment by the citizens of the activity of the administrative service delivering centers. By the analysis of the legislative and normative acts, best national and international practices in this field the relevant proposals and recommendations concerning definition of the possible administrative services delivering model (in the framework of the on-going local self-government reform) are highlighted.

Key words: *model, public (administrative, municipal) services, administrative service delivering centers, decentralization reform, citizens, local self-government, state bodies, local self-government bodies.*