

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління»
Кафедра публічного управління та державної служби

Кваліфікаційна робота магістра
на тему
ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Виконала студентка 2 курсу,
групи ЗПУА-24-1
Спеціальність 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Освітньо-професійної програми
«Публічне управління та
адміністрування»

_____ Марія СИМІТКО

Науковий керівник роботи:
кандидат наук з державного
управління, доцент

_____ Катерина ДУБОВИК

Харків – 2025

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ, УМОВНИХ ПОЗНАК, ОДИНИЦЬ І ТЕРМІНІВ..	3
ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	7
1.1 Поняття і сутність адміністративних послуг.....	7
1.2 Зарубіжний досвід організації надання адміністративних послуг...	17
РОЗДІЛ 2 ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОЦЕСУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	30
2.1 Концептуальні засади функціонування механізмів надання адміністративних послуг.....	30
2.2 Правові засади організації надання адміністративних послуг.....	38
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	53
3.1 Пропозиції щодо вдосконалення організації надання адміністративних послуг на місцевому рівні.....	53
3.2 Механізми покращення якості надання адміністративних послуг.....	67
ВИСНОВКИ.....	73
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	76

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ, УМОВНИХ ПОЗНАК, ОДИНИЦЬ І ТЕРМІНІВ

ДМС	–	Державна міграційна служба
ДРАЦС	–	Державна реєстрація актів цивільного стану
ЕЦП	–	Електронний цифровий підпис
ЄДЦ	–	Єдиний дозвільний центр
ЄС	–	Європейський Союз
ІПН	–	Індивідуальний податковий номер
ОМС	–	Органи місцевого самоврядування
ОТГ	–	Об'єднана Територіально Громада
ООН	–	Організація Об'єднаних Націй
ПФУ	–	Пенсійний Фонд України
РДА	–	Районна державна адміністрація
УП	–	Універсами послуг
ЦНАП	–	Центри надання адміністративних послуг

ВСТУП

Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) є ключовим елементом системи взаємодії держави та громадянина в Україні, втілюючи концепцію народоцентричного управління та забезпечуючи реалізацію конституційних прав на доступ до публічних послуг. На момент становлення, діяльність ЦНАП була спрямована на подолання бюрократії, підвищення якості та прозорості адміністративних процедур.

Однак, повномасштабна збройна агресія російської федерації, що розпочалася у лютому 2022 року, кардинально змінила суспільно-правовий контекст функціонування держави. В умовах воєнного стану перед ЦНАП постали безпрецедентні виклики, пов'язані з міграцією населення, руйнуванням інфраструктури, зміною законодавчого регулювання та необхідністю оперативного надання послуг в умовах підвищеної небезпеки.

Особливої актуальності набуває дослідження правових засад покладення на ЦНАП функції оформлення компенсації за знищене або пошкоджене житло, державна програма "єВідновлення". Ця нова функція є критично важливою для забезпечення соціальної справедливості та повоєнного відновлення, перетворюючи ЦНАП на один з основних інструментів фіксації збитків та надання цільової державної підтримки постраждалому населенню. Таким чином, аналіз еволюції, правового забезпечення та ефективності діяльності ЦНАП в умовах війни є стратегічно значущим для формування ефективної моделі державного управління у кризових та пост-кризових періодах.

Питання адміністративних послуг та діяльності ЦНАП були предметом вивчення вітчизняних та зарубіжних науковців серед яких В. Б. Авер'янов, О.В. Кузьменко, І.П. Козюбра та інші, які досліджували принципи адміністративного права, механізми публічного управління, електронне урядування та адміністративні процедури.

Водночас, комплексне наукове дослідження правових засад функціонування ЦНАП у контексті воєнного стану, зокрема їхньої ролі у процесах відшкодування шкоди та відновлення житлового фонду за програмою "ЄВідновлення", залишається недостатньо висвітленим. Це створює прогалини як у теоретичній доктрині адміністративного права, так і в практиці правозастосування.

Теоретичним обґрунтуванням процесу здійснення механізмів у галузі надання адміністративних послуг населенню досліджували багато науковців галузі державного управління, серед яких варто виділити таких як Є. Аксьонов [2], О. Бісюк [3], О. Буханевич [4], Ю.Древаль [11], К. Дубовик [12], Н. Ільчанінова [14], В. Коваленко [17], А. Лис [20], В. Мамонова [22], В. Мушенюк [24], П. Надолішній [25], Л. Приходченко [30], І. Сторожук [48], В. Тимошук [51], О. Федорчак [54], Л. Юзьков [57] та інші. Але, незважаючи на це, процес організації їх надання залишається предметом особливого дослідницького інтересу. Проблемними питаннями наразі є саме робота Центрів надання адміністративних послуг на місцевому рівні, вдосконалення контролю якості обслуговування споживачів ЦНАП та правова основа для проведення цифровізації адміністративних послуг. Вищезазначене обумовлює актуальність та науково-практичну значущість теми кваліфікаційної роботи.

Метою кваліфікаційної роботи є теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій, щодо удосконалення правових засад діяльності центрів надання адміністративних послуг.

Для досягнення поставленої мети у роботі визначено такі завдання:

- визначити поняття і сутність адміністративних послуг;
- розглянути досвід зарубіжних країн з організації надання адміністративних послуг;
- проаналізувати сучасні механізми надання адміністративних послуг;
- надати пропозиції щодо вдосконалення механізмів надання адміністративних послуг населенню.

Об'єктом даного дослідження варто зазначити процес організації надання адміністративних послуг населенню.

Предметом є правові засади діяльності центрів надання адміністративних послуг.

Методи дослідження. Для досягнення зазначеної мети та вирішення поставлених завдань у кваліфікаційній роботі використано загальні методи пізнання: методи емпіричного дослідження, методи теоретичного дослідження та універсальні методи, що ґрунтуються на сучасних наукових засадах державного управління, дослідженнях вітчизняних і зарубіжних учених сфери надання адміністративних послуг. Зокрема, у процесі дослідження застосовано такі методи: абстрактно-логічний – для дослідження змісту сутності адміністративних послуг; ретроспективного аналізу та синтезу – для узагальнення основних теоретичних підходів до класифікації адміністративних послуг; діалектичний метод для комплексного дослідження відносин між суб'єктами надання адміністративних послуг; порівняльно-правовий метод - для зіставлення зарубіжного та вітчизняного законодавства й практики надання адміністративних послуг; системного аналізу – для визначення пріоритетних напрямів удосконалення організації надання управлінських послуг на місцевому рівні.

Інформаційну базу кваліфікаційної роботи складають нормативно-правові акти, Закони України, спеціальна періодична література, збірники наукових праць вітчизняних та зарубіжних вчених.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Кваліфікаційна робота інтегрує відповідно до свого предмету знання з освітніх і наукових галузей: державного управління, місцевого самоврядування, юридичних, економічних, політологічних, соціологічних, тощо. Галуззю застосування результатів кваліфікаційної роботи є процес надання адміністративних послуг населенню, зокрема в аспекті його удосконалення.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

1.1 Поняття і сутність адміністративних послуг

Правове та наукове осмислення категорії "адміністративна послуга" є ключовим для розуміння функціонування сучасної системи публічного управління. Довгий час у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині домінувало розуміння діяльності держави виключно як владного примусу та функції управління. Однак, під впливом європейських інтеграційних процесів та концепції "належного врядування" відбулася трансформація цієї парадигми, що зумовила перехід від держави-керівника до держави-сервісу.

Саме цей перехід актуалізував необхідність виділення та чіткого законодавчого закріплення поняття адміністративної послуги. Сутнісно, адміністративна послуга є інституційним втіленням обов'язку держави діяти в інтересах особи, задовольняючи її законні потреби та реалізуючи надані Конституцією і законами права.

На відміну від комерційних послуг, адміністративна послуга має публічно-правову природу. Її надання є результатом реалізації владних повноважень суб'єктами публічної адміністрації, що надається на запит фізичної чи юридичної особи.

В українському законодавстві базове визначення закріплено у Законі України "Про адміністративні послуги". Згідно з цим Законом, адміністративна послуга це результат здійснення суб'єктом надання адміністративних послуг владних повноважень відповідно до закону за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та здійснення обов'язків такої особи.

Ключовими характеристиками, що впливають із цього визначення, є:

- владно-юридичний характер: послуга завжди є результатом реалізації владних функцій;
- заявний принцип: надається виключно за ініціативою особи;
- правовий наслідок: має юридичне значення, оскільки призводить до набуття, зміни чи припинення прав або обов'язків заявника;
- виключність регулювання: вичерпний перелік послуг, порядок та умови їх надання встановлюються виключно законом, що забезпечує юридичну визначеність.

Для глибшого розуміння сутності, адміністративні послуги доцільно класифікувати за кількома критеріями. За обов'язковістю оплати визначають платні послуги, за які справляється адміністративний збір, наприклад, державна реєстрація. Безоплатні послуги надаються без справляння плати, це може бути реєстрація місця проживання для деяких категорій, та інші довідки. За характером правового наслідку виділяють дозвольні послуги, які направлені на надання дозволу чи ліцензії. Реєстраційні послуги пов'язані із внесенням відомостей до державних реєстрів, правовстановлюючі направлені на підтвердження певного юридичного факту, наприклад, видача свідоцтв. За способом надання традиційні, які можна отримати через Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) безпосередньо суб'єктом. Електронні (онлайн), вони надаються через Єдиний державний вебпортал електронних послуг "Дія".

Адміністративні послуги є головним механізмом реалізації концепції сервісної держави. Сутність цієї концепції полягає в тому, що держава розглядає громадянина не як об'єкт управління, а як клієнта, який має право на якісний, доступний та прозорий публічний сервіс. ЦНАП, як інституційний осередок надання послуг за принципом "єдиного вікна", є прямим втіленням цієї ідеології [1].

Таким чином, сутність адміністративних послуг виходить за межі простої юридичної операції, набуваючи політико-правового значення. Вони слугують індикатором якості державного управління, інструментом реалізації прав людини та основою для побудови довіри між громадянином та державою.

В Основному Законі України зазначено, що людина, її свободи та права визнані головною соціальною цінністю держави. Надання якісних послуг населенню визначено головним завданням публічної адміністрації. Отже, громадяни у відносинах з владою не є прохачами, а є споживачами послуг. Відповідно, держава в особі публічних суб'єктів має орієнтуватись на потреби людини, так само як орієнтуються у приватному секторі надавачі послуг на потреби клієнта, на його очікування та запити [50].

Як показує аналіз нормативно-правових актів, поняття «послуга» застосовується для регулювання відносин в суспільстві та часто використовується у словосполученнях «державна, адміністративна, управлінська або публічна послуга».

Ознаками послуги є:

- діяльність, яка може бути пов'язана з задоволенням потреб людини;
- послуга не може надалі бути передана іншій людині, тому що вона споживається і набувається в процесі її надання. Тому вона має немайнове вираження;
- корисний ефект матеріального характеру, або матеріальне благо, має особливу споживчу вартість.

Отже, можна зробити висновок, що будь-які послуги - це діяльність направлена на задоволення певних потреб особи, яка реалізується за її зверненням.

Можна сказати, що підходи до визначення основних понять у сфері адміністративних послуг наразі не відрізняються постійністю та однозначністю. Використання цього поняття бере початок з запровадження адміністративної реформи, яка і до сьогодні є одним із пріоритетних напрямків державотворення в Україні.

Поняття “адміністративні послуги” та “управлінські послуги” спочатку ототожнювалися, при чому прийнято було використовувати термін “управлінські послуги”. Але пізніше деякі науковці обґрунтовували необхідність використання

впровадження «Концепції адміністративної реформи в Україні» № 810/98 від 22.07.1998 р. Але в концепції одночасно міститься декілька понять: управлінські послуги, державні послуги, громадські послуги. Також, у деяких нормативно-правових актах, які були прийняті пізніше, використовується поняття “платні послуги, що надаються органами державної влади” та “адміністративні послуги”. Зазначена невизначеність у термінології породила дискусію серед науковців [21].

У Законі України “Про адміністративні послуги” № 5203-VI в поняття «адміністративних послуг» зазначено як результат здійснення владних повноважень суб’єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямованої на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов’язків такої особи відповідно до закону [31].

У «Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади», яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 90-р від 15.02.2006 р., запропоноване таке поняття адміністративної послуги – це результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб’єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їхньою заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [47].

Дослідження В. Авер’янова підтверджують як термінологічну визначеність, так і правомірність застосування поняття «послуги» щодо діяльності органів виконавчої влади. Автор зауважує на недоречності характеризувати такі послуги як «управлінські» чи «адміністративні». Натомість він пропонує зосередити увагу на їх «виконавсько-зобов’язальному» аспекті, де «послуга» – це фактичне виконання певних обов’язків, а не на «владно-організаційному» впливі, яким є «управління». З огляду на це, він вважає більш коректним визначати таку діяльність органів виконавчої влади як «виконавські послуги» [6]. У вітчизняних наукових джерелах загальновизнаними є напрацювання В. Тимощука, який стверджує, що теорія адміністративних послуг ґрунтується на концепції служіння держави і суспільству. Тому він вважає, що в

основі категорії «послуг» лежить те ж саме розуміння, що й у приватному секторі, а саме: діяльність із задоволення конкретних потреб клієнта, що ініціюється його зверненням. В. Тимощук пропонує розглядати адміністративну послугу у двох вимірах:

- як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на юридичне забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи за її заявою;

- як саму публічно-владну діяльність адміністративного органу, що спрямована на юридичне забезпечення умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи [51].

Сучасне розуміння адміністративних послуг охоплює всі види діяльності як органів місцевого самоврядування, так і органів державної влади, що здійснюється на користь як суспільства, так і окремого громадянина. Державно-управлінські послуги необхідно розглядати як функцію сучасної сервісної держави, оскільки їх надання прямо зумовлене повноваженнями та компетенцією конкретного органу влади.

На думку М. Ославського, адміністративні послуги слід трактувати як публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, при цьому їх надання нерозривно пов'язане з реалізацією владних повноважень [27]. З іншого боку, І. Голосніченко вважає, що не вся розпорядча діяльність, навіть та, що спрямована на реалізацію прав і свобод громадян, є послугою. Вона наголошує, що забезпечення прав і свобод є основною місією всієї діяльності органів виконавчої влади, їх посадових та службових осіб. Авторка визначає адміністративну послугу як створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб'єктом адміністративно-правових відносин [8]. Схожої думки дотримується О. Карпенко, який вважає, що сучасна інтерпретація терміну «адміністративна послуга» охоплює всі види діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюються в інтересах як окремого громадянина, так і суспільства в цілому.

Отже, державно-управлінські послуги є функцією сучасної сервісної держави, оскільки їх надання визначається повноваженнями конкретного органу влади, до компетенції якого вони належать [16]. Також є слушним наступне визначення терміну «адміністративна послуга»: це вчинення посадовою особою або органом владних повноважень дій, які забезпечують юридичне оформлення та надання суб'єкту звернення відповідних повноважень, що спрямовані на набуття, зміну чи припинення обов'язків і прав для задоволення його власних потреб матеріального, морального або особистого характеру [19]. Часом пропонується розглядати адміністративні послуги як правовідносини, що виникають під час реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, за їхньою заявою, у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу, як відносини що спрямовані на досягнення конкретного результату [26]. Нарешті, Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI на законодавчому рівні провів розмежування між державно-владною діяльністю, пов'язаною з контролем і наглядом, та діяльністю, що стосується реалізації права доступу до публічної інформації.

Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI на законодавчому рівні чітко розмежує державно-владну діяльність, що стосується контролю та нагляду, реалізації права доступу до публічної інформації та здійснення юрисдикційних повноважень, від адміністративних правовідносин у сфері надання послуг. З огляду на це, слід зазначити, що схожість понять «адміністративні послуги» та «управлінські послуги» полягає в тому, що перші є складовою частиною других, і це справедливо лише тоді, коли вони розглядаються як організаційно-виконавчі дії або будь який процес та мають переважно дозвільно-розпорядчий характер і спрямовані на забезпечення відповідних потреб громадян [30]. Відповідно до теорії та практики державно-управлінської науки, адміністративні послуги можуть бути класифіковані за низкою критеріїв. Ці критерії, класифікаційні ознаки та групи послуг зазначено у табл.1.1.

Таблиця 1.1

Класифікаційна ознака	Групи послуг
В залежності від змісту адміністративної діяльності щодо надання адміністративних послуг	– видача дозволів (наприклад, на проведення мітингів, демонстрацій; на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на розміщення реклами; на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї; акредитація, атестація, сертифікація (наприклад, атестація підприємств, робочих місць; акредитація вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров'я; сертифікація робіт, товарів і послуг);
	– реєстрація з веденням реєстрів (наприклад, суб'єктів підприємницької діяльності, реєстрація актів цивільного стану, автотранспортних засобів), у тому числі легалізація суб'єктів (наприклад, легалізація об'єднань громадян);
	– легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України).
В залежності від рівня повноважень стосовно надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання	– адміністративні послуги з централізованим регулюванням (акти Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади, закони);
	– адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування);
	– адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли відбуваються водночас локальне і централізоване регулювання).
В залежності від форми реалізації	– послуги, які пов'язані зі здійсненням конституційних прав і свобод громадян (послуги соціального захисту, медичні послуги, освіти, послуги у сфері культури та ін.);
	– адміністративні послуги, які пов'язані з юридичним оформленням умов для реалізації прав і свобод громадян (видача ліцензій, свідоцтв).
В залежності від предмета питань, за розв'язанням яких звертаються особи до органів	– підприємницькі (або господарські);
	– соціальні;
	– земельні;
	– будівельно-комунальні;
	– житлові та інші види адміністративних послуг.
За критерієм платності	– безоплатні;
	– платні.
В залежності від суб'єкта, який надає адміністративні послуги	– муніципальні послуги;
	– державні послуги.

За змістом адміністративної діяльності щодо надання послуг виділяють: видачу дозволів, наприклад, на мітинги, підприємницьку діяльність, рекламу,

зброю; а також акредитацію, атестацію, сертифікацію; реєстрацію з веденням реєстрів: суб'єктів підприємництва, актів цивільного стану, транспортних засобів, включно з легалізацією суб'єктів така як об'єднань громадян, а також легалізацію актів – консульська легалізація, нострифікацію – визнання дипломів та верифікацію – встановлення достовірності сертифікатів походження товарів. За рівнем повноважень та правового регулювання процедури надання послуг розрізняють на послуги з централізованим регулюванням – акти Президента, Кабміну, центральних органів виконавчої влади, закони; послуги з локальним регулюванням – акти місцевих органів виконавчої влади або самоврядування та послуги зі «змішаним» регулюванням. За формою реалізації послуги поділяються на ті, що пов'язані зі здійсненням конституційних прав і свобод: соціальний захист, медицина, освіта, культура і ті, що пов'язані з юридичним оформленням умов для реалізації прав і свобод: видача ліцензій, свідоцтв. За предметом питань, з якими звертаються особи, їх класифікують на: підприємницькі або господарські, соціальні, земельні, будівельно-комунальні, житлові та інші. За критерієм платності послуги бувають безоплатні та платні. Нарешті, за суб'єктом, який надає адміністративні послуги, виділяють муніципальні та державні послуги. На сучасному етапі розвитку української державності обслуговування громадян як споживачів адміністративних послуг стає пріоритетним завданням, а якість цього обслуговування має відповідати європейським стандартам. Тому особливо важливим є розробка підходів, які забезпечують максимальний суспільно-корисний результат при мінімальних витратах матеріальних, людських та часових ресурсів. У зв'язку з цим центри надання адміністративних послуг у поєднанні з впровадженням цифровізації сфери адміністративних послуг є наразі одним із найефективніших напрямків організації надання послуг та взаємодії між владою і громадою. Втілення ідеї «сервісної держави» неможливе без реалізації цифровізації адміністративних послуг. Цифрова трансформація у цій сфері відкриває широкі можливості для перетворення системи державного управління. Зміни торкаються всіх аспектів інтеграції цифрових технологій у життя громадян, зокрема у комунікації з ними

та у використанні різноманітних технологій. Таким чином, перед юридичною наукою постає важливе завдання: розробити модель правового регулювання впровадження цифрових технологій, яка дозволить зберегти баланс між безперешкодним розвитком інноваційних технологій, спрямованих на поліпшення якості життя, та збереженням фундаментальних громадсько-правових цінностей. Крім того, інтеграція інформаційних технологій це новий виклик для розвитку сучасної правової системи, що вимагає ретельного вивчення й обґрунтування [28].

Аналіз наданого матеріалу дозволяє виділити низку спільних рис, характерних для адміністративних послуг. Зокрема, їхнє надання зніціюється за заявою фізичної або юридичної особи. При цьому право особи на отримання конкретної послуги, як і відповідні повноваження адміністративного органу, мають бути чітко закріплені в законі. Надання таких послуг здійснюється органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та іншими державними структурами шляхом реалізації ними владних повноважень, оскільки саме адміністративний орган володіє свого роду «монополією» на виконання цієї конкретної послуги. Важливо, що адміністративна послуга завжди стосується обов'язків або прав особи, надаючись з метою забезпечення умов для набуття, зміни чи припинення таких обов'язків та/або прав особи [18].

Всі адміністративні послуги повинні відповідати стандартам якості, встановленим законодавством. Стандарти якості адміністративних послуг це вимоги до процесу їх надання, які адміністративний орган зобов'язаний забезпечити. Ця думка узгоджується з позицією М. Хака та А. Девчича, які стверджують, що будь-яка спроба якісних змін у процесах вимагає врахування показників, що визначають продуктивність, для демонстрації покращення. Хорватські вчені вказують, що основні показники ефективності дозволяють регулярно оцінювати та порівнювати діяльність організацій, їхніх відділів та співробітників [58]. Оцінка якості адміністративних послуг має ґрунтуватися на чітко визначених критеріях якості. Необхідність оцінки та стандартизації процесів також пов'язана з можливістю їхньої подальшої реалізації. Наприклад,

у Законі України «Про адміністративні послуги» зазначено, що суб'єкт адміністративних послуг може видавати акти щодо організації та розподілу часу для встановлення власних вимог до якості, наприклад, визначення максимального часу очікування, кількості відвідувачів та інших параметрів оцінки. При цьому закон фокусується не на представниках, що надають послуги, а на встановленні власних вимог до якості їхнього надання. такими як представлено в табл. 1.2.

Таблиця 1.2

Критерій	Характеристика
Результативність	зосередженість на досягненні позитивного рішення справи
Своєчасність	надання адміністративних послуг у строки, визначені нормативно-правовими актами, та встановлення розумних строків у законі.
Доступність	місцезнаходження адміністративної установи; наявність транспортних розв'язок, дорожніх знаків, під'їзних доріг і паркінгів; доступ до приміщення без перепусток; вільний доступ до бланків тощо.
Зручність	можливість вибору способу звернення за наданням адміністративної послуги (особисто, поштою або електронною поштою); надання послуг за принципом “єдиного вікна”; клієнтоорієнтований графік приймання споживачів; можливість вибору способу оплати адміністративних послуг тощо.
Відкритість	вільний доступ до інформації про порядок надання адміністративних послуг, необхідний пакет документів для замовлення адміністративних послуг, правила подання заяви, строків розгляду адміністративних справ, плати за надання адміністративних послуг, можливі причини відмови у видачі адміністративного акта та способи оскарження відмови; повна та актуальна інформація на сайтах, стендах та інших джерелах, надання консультаційної підтримки, у тому числі телефоном, поштою та електронною поштою.
Гідність	ввічливість і повага до громадянина означає: рівне ставлення до всіх користувачів послуг; наявність зручних умов у приміщенні адміністративних органів тощо.
Професійність	адміністративний персонал має необхідні знання та навички для виконання покладених завдань, що реалізується у виконанні обов'язків на високому рівні, наданні консультацій тощо.

Узагальнюючи вищевикладене, можна визначити такі загальні характеристики адміністративних послуг. Вони завжди передбачають наявність публічного інтересу та ґрунтуються на взаємних правах і обов'язках уповноваженого суб'єкта та суб'єкта звернення. Надання адміністративних послуг регулюється спеціальним правовим порядком і забезпечується державними гарантіями. Для їхньої реалізації необхідне адекватне бюджетне фінансування. Підставою для надання послуги завжди є закон, який закріплює право особи на її одержання і відповідне повноваження адміністративного органу, а також ініціатива конкретної зацікавленої особи, що слугує підставою для здійснення юридичних дій. Уповноважений суб'єкт – це особа, наділена владними повноваженнями відповідно до закону, а суб'єкт звернення послуги – це конкретний адресат. Результатом адміністративної послуги є адміністративний акт. Органи публічної влади несуть обов'язок забезпечити надання цих послуг, тобто створити умови для реалізації суб'єктивних прав особи. Крім того, передбачена відповідальність посадових і службових осіб за невиконання або неналежне виконання обов'язку з надання адміністративних послуг. Таким чином, виходячи з викладеного, можна дійти висновку, що адміністративні послуги по суті є результатом реалізації функцій уповноважених суб'єктів у сфері правового визначення прав фізичних та юридичних осіб, що здійснюється найкращим чином відповідно до їхнього подання [48].

1.2 Зарубіжний досвід організації надання адміністративних послуг

Актуальність і важливість аналізу практики надання адміністративних послуг країнами-членами ЄС пояснюється динамікою трансформації суспільства в результаті формування, широкомасштабного поширення та розвитку економіки знань, формування постіндустріального миру, інформаційного суспільства з відповідними змінами в інтелекті, ментальності, моралі і духовності, формування людини з демократизованого і

лібералізованого світу, для якої традиційні методи управління і вплив влади поступово втрачають свою домінантність.

В останні десятиліття поступово формується система державного управління в значній кількості країн у всьому світі, і особливо в країнах Європейського Союзу. Поступово формується система державного управління, яка близька до потреб суспільства. Пріоритетним напрямком у цій сфері є створення системи електронного урядування, яка б забезпечувала, з одного боку, вільний доступ громадян до державних послуг, а з іншого, б створювала прозорий механізм громадського контролю за діяльністю органів державної влади. Однак процес формування цієї системи, навіть у розвинених країнах світу все ще триває.

Згідно з дослідженням, ідея створення офісів для громадян виникла в 90-х роках, коли органи влади перетворились в заклади обслуговування. У багатьох європейських країнах для того, щоб громадяни отримували адміністративні послуги за одне відвідування, розроблено модель єдиного офісу (“one-stop-shop”).

Практика показує, що Нідерланди є одними з лідерів-піонерів у запровадженні концепції універсамів послуг. А муніципалітет Гааги (Den Haag), за думкою багатьох експертів, має один з найкращих прикладів ЦНАП. Система УП має два рівні: центральний офіс на рівні міста та 7 офісів у різних частинах міста. Центральний офіс на першому поверсі муніципалітету приймає громадян з питаннями які входять в межі повноважень муніципалітету. Будь-хто може вільно зайти в будівлю муніципалітету, без будь-яких перепусток. Людина опиняється в одній з більш ніж двадцяти приймальних зон і має можливість вирішити всі свої питання одночасно. З 2009 року місто прийняло рішення про створення Державної служби (Publieksservice) спільно з Burgerzaken, інформаційним вебсайтом (www.denhaag.nl) та Контакт-центром (Link Service). Ця мережа стала новим кроком до кращого обслуговування громадян і бізнесу.

Заявник може звернутись і отримати послугу трьома способами: особисто, письмово або в електронному вигляді. Всі послуги платні, в тому числі «дрібні»

довідки. Вартість кожної послуги визначається муніципалітетом Гааги і може значно відрізнятися від інших регіонів Нідерландів [60].

Дослідження досвіду Німеччини показує, що в цій країні побудована континентальна модель місцевого самоврядування, що характеризується поєднанням державного управління та місцевого самоврядування. Німеччину характеризують як країну з розвиненою демократичною структурою влади та широким місцевим самоврядуванням. Сьогодні правове становище органів місцевого самоврядування, порядок їх утворення та діяльності визначаються насамперед конституціями та законодавством окремих земель. Тому побудова цих органів та їхня роль сильно варіюються від однієї землі Німеччини до іншої. Організація влади в землях основним законом не регулюється.

Конституція надає право громадам вирішувати всі проблеми місцевого життя відповідно до своїх компетенцій, громади не обмежені певними специфічними завданнями, які були вирішені заздалегідь, і можуть вирішувати всі проблеми місцевого життя. Незважаючи на відмінності в місцевому самоврядуванні в багатьох землях Німеччини, кожна земля має розвинуте самоврядування і вирішує понад 80% соціальних проблем при взаємодії громадян з владою.

Розподіл повноважень та завдань між федерацією та німецькими землями має відповідати принципам субсидіарності, хоча ця політика не включена в німецьку конституцію. Відповідно до цього принципу, федерація бере на себе лише функції та компетенції, які вона може виконувати ефективніше, ніж земля. У Німеччині розподіл яких-небудь державних завдань в рамках дорученої компетенції на громаду (комунальне самоврядування) в кожному конкретному випадку реалізовується за законодавчим актом землі, яким обов'язково мають бути врегульовані важливі фінансові питання [56].

Традиційно офіси німецьких громадян повільніше створювалися у більших містах, ніж у маленьких. Наприклад зараз у Берліні 46 таких офісів. Ініціатива створення таких офісів у Німеччині залишається на розсуд муніципалітету, оскільки немає спеціальних державних федеральних чи земельних законів з

цього питання. Таким чином, більшість міст запровадили такі установи на власний розсуд, а тому практика має багато особливостей. Універсами послуг, або «офіси для громадян» чи «бюро для громадян», є адміністративними візитками (відображають їх імідж у громаді), оскільки до 80% адміністративних контактів припадає на контакти з приватними особами. Тому створювати універсами послуг пропонується в незалежності від розмірів громади, оскільки він є центральним місцем звернення громадян до адміністрації.

Структура та організація універсамів послуг у Німеччині передбачає: організацію великого офісного приміщення з місцями обслуговування замовників, у т.ч. для конфіденційних розмов; створення “фронт-офісу” – зони обслуговування замовників та “бек-офісу” – зони для роботи співробітників універсамів послуг, де опрацьовуються документи, розподіляється пошта, працює телефонна служба; широку компетенцію працівників, яка полягає у тому, що усі послуги повинні опрацьовуватися в універсамах послуг всіма співробітниками – принцип загальних повноважень або універсалізму; порівняно великі міста (понад 30 000 жителів) мають при вході інфотеки, де замовники отримують інформацію та вирішують дрібні питання – отримують бланки заяв, забирають готові посвідчення особи; така організаційна форма сприяє скороченню часу приймання та регулює потоки відвідувачів; якщо деякі місця обслуговування відвідуються споживачами частіше, рекомендується періодично практикувати зміну робочих місць між співробітниками – принцип ротації, що сприяє збалансованому розподілу навантаження та урізноманітненню сфер діяльності працівників; починаючи з певного розміру міста (понад 40 000 жителів), черга регулюється різними системами організації приймання: системою талонів з номерами; необхідність впорядкування черги, серед іншого, обумовлюється відсутністю у споживачів можливості бачити всі місця обслуговування; організацію позмінної роботи через подовжені години прийому з тією метою, щоб у години “пік” була забезпечена достатня чисельність персоналу. Отже, працівники бюро для громадян працюють не у відповідності з загальним режимом роботи в органах місцевого самоврядування, адже їм

надається можливість колективно вирішувати питання режиму роботи, тобто скласти робочий графік. Кількість працюючих в універсамах послуг залежить від обсягу роботи та кількості робочих годин універсамів послуг на тиждень, тобто не від кількості мешканців, а від завантаженості, а не від кількості мешканців.

Кожен універсам послуг вирішує, який спектр послуг він надаватиме. У Німеччині до такого переліку входять послуги, які часто користуються попитом і не вимагають тривалої обробки. Затверджений перелік постійно переглядається з метою інтеграції функцій інших структур в універсамів послуг. Як правило, 80% послуг – це видача посвідчення особи та паспорта, реєстрація прибуття або виїзду, перереєстрація, видача податкових карток. Універсами послуг у середніх та маленьких містах з населенням до 25 тис., які не мають служби реєстрації транспортних засобів, часто також надають і цю послугу. Решта послуг (20%), що надаються: загальні довідки та надання консультацій; видача формулярів заявок інших відомств; засвідчення документів; бюро знахідок (прийняття загублених речей та їх продаж через аукціони), продаж квитків та мішків для сміття; інформація для туристів та гостей; надання інформаційних матеріалів інших установ, продаж карт міст, книжок, рекламної продукції тощо [61].

З 1 травня 2004 року Польща стала членом Європейського Союзу, і частково завдяки цьому факту, зростає усвідомлення потреби підвищення ефективності управління на місцевому рівні. В практиці Польщі це знайшло відображення в Програмі «Дружня адміністрація». Ця програма реалізується з 2000 р та спрямована на всі рівні влади, які прагнуть побудувати дружні стосунки з населенням та впроваджує новітні методи обслуговування клієнтів.

Це відіграє важливу роль у формуванні позитивного іміджу польської публічної влади та є основою для низки ініціатив. Ідеологічний аспект програми ґрунтується на розгляді органів влади як надавачів послуг громадянам та установам. Відповідно, можна визначити наступні основні принципи:

- розгляд громадянина як клієнта;

- визначення завдань кожного з працівників відповідно до бажання досягти найкращої якості послуг;
- залежність програми від інтересу адміністрації к покращенню іміджу влади;
- розгляд громадськості як партнера у створенні дружньої адміністрації.

В рамках програми «Дружня адміністрація» заплановано регулярні дії адміністрацій з оцінювання, спрямовані на покращення якості обслуговування.

З 2001 р. проводиться конкурс «Найдружніший заклад державного управління», метою якого є поширення досвіду підвищення якості послуг та зменшення невдоволення клієнтів серед державних установ.

У 2005 році запроваджено конкурс «Найсучасніший інститут державного управління». Мета конкурсу полягає в сприянні впровадженню сучасних підходів до роботи в виконавчій владі. Сьогодні в Польщі існує більше 100 місцевих органів влади. Польща має Сертифікат ISO 9001:2015, який підтверджує, що їх системи управління відповідають вимогам ISO щодо управління якістю в наданні адміністративних послуг місцевому населенню.

Для нас цінним є досвід Польщі щодо впровадження принципу взаємної доповнюваності, який включає три основні постулати:

- суспільство не повинно позбавляти людину чи групу осіб чого він/вона (вони) здатні зробити для себе для власного блага;
- якщо особа або група осіб не в змозі виконати певну функцію, суспільство, перш за все, має підтримувати цю людину чи групу у здійсненні самодопомоги;
- якщо підтримка виявилася ефективною – стан людини або група стала стабільною, їм слід дати можливість розвиватися самостійно. Подальша підтримка створить «ефект відчуження».

Наразі Польща розвиває третій, корпоративний сектор, який має на меті отримувати прибуток від надання соціальних послуг.

Слушною є думка Р. Будзіча та С. Мандеса про те, що оцінка 125 працівників органів місцевого самоврядування відіграє важливу роль як фактор, що мотивує чиновників до максимально високого рівня роботи, що призводить до підвищення якості послуг, що надаються місцевими органами влади. Досліджуючи законодавство Республіки Польща, науковці звертають увагу на те, що ним передбачено обов'язок оцінювати посадових осіб місцевого самоврядування однак, законодавець не поєднує механізм оцінки з винагородою за високу оцінку, що робить цей інструмент поверхневим і часто навіть спирається на відтворення попередньої оцінки співробітників [60].

У 1991 році Великобританія розробила концепцію Хартії для громадян – десятирічна програма, спрямована на підвищення стандартів якості та корисності державних послуг, на удосконалення процесів їх організації, розподілу та надання. Вже в 1997 р. британський уряд зробив цю програму невід'ємною частиною масштабної програми підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади. Крім того, існує і інший Британський проєкт у цій сфері – Біла книга модернізації уряду, опублікований в березні 1999 р. Він є довгостроковою програмою реформування публічної влади в Англії.

Хартія для громадян запровадила основні принципи функціонування державних установ та організацій, які надають адміністративні послуги, а також обов'язки державних органів щодо організації, розподілу та надання адміністративних послуг.

Ці принципи містять чіткі стандарти якості таких послуг, це достовірність та повнота наданої інформації, надання порад і пояснень, а також їх корисність, своєчасність, ефективність тощо.

З метою оцінки практичних результатів роботи уряду існують так звані таблиці відповідності наданих послуг запровадженим стандартам якості послуг.

Загальнонаціональна нагорода Charter Mark, затверджена британським урядом у 1992 році, є одним із засобів регулювання якості надання адміністративних послуг у Великобританії, підвищення кваліфікації та нагородження державних службовців, поширення передового досвіду,

підвищення відповідальності органів влади за дотримання стандартів якості та задоволення адміністративних потреб громадян. У Великобританії конкуренція виконує значну регулюючу та стимулюючу функцію у сфері підвищення якості адміністративного управління та наближення її до запитів та інтересів громадян.

При уряді Великобританії створена спеціальна робоча група для розробки заходів щодо впровадження сучасних технологій в системі адміністративного управління, вивчення попиту різних соціальних груп та покращення якості адміністративних послуг.

Загалом досвід Великобританії з функціонування та реформування системи місцевого управління заслуговує на увагу, перш за все, новизною підходів до проблеми посилення місцевого самоврядування, підвищення якості надання адміністративних послуг і тому має велике значення і у практичному, і у теоретичному аспектах. Ключовою є роль рад у забезпеченні якості надання громадських послуг. Базовими тут стануть місцеві угоди громадських послуг, які ставлять за мету посилення рад з надання послуг територіальним громадам. Також з цією метою створені національні показники оцінювання роботи рад.

Однією з передових країн у сфері надання державних послуг є Канада.

Канада - світовий лідер з розвитку електронних форм надання державних послуг, також однією з перших у світі почала вирішення проблеми відкритого доступу до інформації державних структур. Цьому свідчить високі позиції країни у авторитетних міжнародних рейтингах. Так, відповідно до даних Всесвітнього економічного форуму «Глобальний індекс конкурентоспроможності» Канада займає 13 місце за рейтингом Світового банку «Doing Business» - 14 місце за рейтингом ООН «Індекс розвитку електронного уряду» – 11 місце, за індексом благополуччя Legatum Prosperity Index займає 6 місце.

Уряд Канади постійно прагне покращити якість послуг, а також полегшити механізми отримання канадцами тих чи інших послуг держави. У вересні 2005 року Міністерством людських ресурсів та соціального розвитку було запущено проєкт Послуги Канади (Service Canada), Самостійне відомство стало

універсальним джерелом надання державних послуг, орієнтованим на клієнта. Завдяки Service Canada громадянам було забезпечено багатоканальний доступ до різних державних послуг у всіх сферах життєдіяльності. Особливістю проєкту є те, що обравши один із каналів надання державної послуги (електронний уряд, пункти обслуговування населення та call-центри) громадянин отримує універсальний доступ до програм та послуг уряду.

Основні принципи роботи «Service Canada»:

- безбар'єрний доступ до послуг та посібників;
- вибір способу отримання даних послуг;
- поважне та індивідуальне обслуговування;
- повний цикл надання послуги.

Нині послугами служби користується близько 33 мільйонів канадців. Чисельність співробітників «Service Canada» становить понад 18 тисяч осіб у 600 офісах служби, розташованих на всій території Канади [52].

Call-центри Service Canada щорічно приймають понад 60 мільйонів дзвінків (за даними 2024 року), успішно функціонує електронний уряд servicecanada.gc.ca.

Служба Service Canada надає послуги різних федеральних агентств у режимі «єдиного вікна» для населення та бізнес-товариств (у 2024 році послугами скористалися 9,8 млн. осіб). Реєстр державних послуг Канади налічує 1800 адміністративних послуг.

Слід також зазначити, що для забезпечення прав громадян на отримання різних державних послуг служба Service Canada умовно ділить громадян на такі категорії: сім'ї, молодь, працюючі, літні, корінні жителі, громадяни з різними відхиленнями здоров'я та мігранти. Використання такої сегментації дозволяє при зверненні громадян в службу Service Canada інформувати його про всі державні послуги та програми, які він може отримати.

Канадська модель взаємодії та співробітництва у сфері надання державних послуг передбачає наявність 3-х окремих рад, покликаних сприяти координації та вдосконаленню державних послуг на всіх рівнях виконавчої влади.

- рада з державних послуг (створена у 1998 р.);
- рада керівників служб із впровадження ІТ-технології у державному секторі (створена у 1997р.);
- рада керівників багатофункціональних центрів надання державних послуг (створена у 2005 р.).

Ці ради функціонують за підтримки Інституту послуг для громадян створеного у 2002 році, який працює у наступному напрямі:

- проведення національних опитувань Citizen First&Take Care of Business (проводяться кожні 2 роки);
- забезпечення використання СМТ для вимірювання та порівняння рівня задоволеності громадян держпослуг;
- проведення навчальних тренінгів та сертифікація експертів, які надають послуги у державному секторі;
- обмін результатами досліджень, інструментарієм, ресурсами та знаннями.

Інститут послуг для громадян (Institute for Citizen-Centered Services – ICCS) у Канаді є світовим науково-дослідним центром у галузі оцінки якості державних послуг, консолідації кращих світових практик.

Завдання ICCS полягає у наданні підтримки державним органам у досягненні високої задоволеності громадян та бізнес-сектору.

Широке поширення в Канаді та за її межами набув загальний інструмент вимірювання якості надання державних послуг Common Measurement Tool – СМТ.

СМТ проводиться з метою виявлення найбільш проблемних сфер надання державних послуг, а також визначення основних критеріїв, що визначають рівень задоволеності якістю державних послуг у тій чи іншій державній організації.

Використання СМТ ґрунтується на розробленій ICCS методології. Технологія СМТ забезпечує оцінку загальної задоволеності громадян якістю державних послуг, задоволеність оцінюється за 5-бальною шкалою за такими параметрами:

- своєчасність надання послуги;
- знання та компетенція;
- люб'язність та етика;
- справедливість;
- результат.

Методологія СМТ включає дослідження, яке проводиться у місцях надання послуг, та вибірка опитування формується виключно з числа осіб, які фактично звернулися, у тому числі отримали державну послугу.

За підсумками проведення дослідження СМТ складається базовий звіт про результати, який можна використовувати для аналізу результатів.

Основний блок системи СМТ включає 16 основних і 150 додаткових питань, до яких можна вносити доповнення відповідно до вимог замовника. СМТ використовується у трьох версіях: письмове опитування, яке проводиться безпосередньо у місцях надання послуги; інтернет опитування: запитання розміщується на офіційному сайті державного органу; телефонне опитування – проводиться за допомогою телефонного зв'язку у формі інтерв'ю [57].

Для організації використання СМТ ICCS надає посібник користувача СМТ, який забезпечує керівництво організаціям з покрокового використання інструментів СМТ, та пропонує додаткові аналітичні опції клієнтам та включає різноманітні зразки та приклади досліджень.

Одна з головних переваг використання СМТ – доступ до бази даних СМТ Бенчмаркінг. Центральна база даних СМТ Бенчмаркінг дозволяє користувачам анонімно порівнювати результати дослідження про якість послуг/ з результатами організації, що надають подібні за змістом послуги.

У міжнародній практиці СМТ використовується у всіх провінціях Канади, Уряді Абу-Дабі, відділі сфери послуг Австралії, Уряді Нової Зеландії, Міністерстві фінансів та Міністерстві індустрії та торгівлі Індонезії.

В результаті впровадження СМТ у сфері надання послуг Австралії – задоволеність клієнтів державними послугами за 2 роки підвищилася з 58% до

84%, Уряді Нової Зеландії за 5 років - задоволеність клієнтів підвищилося на 10% (2022 р. становило - 69%, 2023р. - 73%, 2024 р. - 79%).

Уряду Канади за останні 13 років вдалося досягти 15% підвищення задоволеності громадян державними послугами щодо 26 основних послуг, у тому числі через електронний уряд [52].

Загалом використання СМТ підвищує рівень довіри населення до державних органів та задоволеність якістю надання послуг.

В Угорщині 2001 р. було розпочато програму «Електронний уряд». Ця програма націлена на інтеграцію стратегій та проєктів щодо розвитку інформаційних технологій різних секторів та державних установ для забезпечення громадян послугами високої якості. Зараз офіс уповноваженого міністра координує 36 програм, що здійснюються у 17 державних установах. Результатами цієї програми мають стати ефективне та прозоре управління та якісне надання послуг.

У Малайзії реформи впровадження системи електронних державних послуг проводяться відділом адміністративної модернізації та управлінського планування у складі канцелярії прем'єр-міністра. Цілями цих реформ є забезпечення ефективної внутрішньовідомчої та міжвідомчої координації та надання спрощеного доступу підприємців та громадян до державних послуг. На даний час ініційовано декілька проєктів з надання послуг через Інтернет: реєстрація автомобілів, видача прав водія; оплата за комунальні послуги; надання інформації Міністерства охорони здоров'я; здійснення державних закупівель; Електронна біржа праці.

В європейській законодавчій практиці досить поширеною є запропонована в Рекомендаціях Організації економічного співробітництва та розвитку характеристика конфлікту інтересів як: «конфлікту між державними обов'язками та приватними інтересами державної посадової особи, в якому, пов'язаний з приватними можливостями інтерес державної посадової особи, може негативно впливати на виконання нею своїх посадових обов'язків і функцій» [59].

Проаналізувавши досвід надання адміністративних послуг у зарубіжних країнах, бачимо, що централізованого світового стандарту не існує. Для України важливо застосовувати передові зарубіжні практики, враховуючи особливості національного розвитку.

Таким чином на основі провідного досвіду для модернізації механізму надання адміністративних послуг можна пропонувати переглянути діяльність суб'єктів надання адміністративних послуг та збільшити електронну складову в їх діяльності, також потрібно переглянути принципи добору службовців, які реалізують функції з надання послуг громадянам, окрім професійних якостей звертати увагу й на особисті якості. Крім того добре було б налагодити контроль громадськості за наданням адміністративних послуг.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОЦЕСУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

2.1 Концептуальні засади функціонування механізмів адміністративних послуг.

Сучасний етап розбудови ефективного державного управління в Україні нерозривно пов'язаний із фундаментальною трансформацією взаємовідносин між владою та громадянами. В умовах децентралізації та євроінтеграційних прагнень, адміністративні послуги перестають бути виключно державною функцією, набуваючи статусу ключового інструменту реалізації прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

З огляду на це, наукове осмислення та систематизація теоретичних положень щодо функціонування механізмів надання адміністративних послуг є першочерговим завданням. Термін «механізм» у суспільствознавчих науках має широке тлумачення, що вимагає чіткої дефініції та структуризації його застосування саме в контексті публічного управління. Цей підрозділ присвячений критичному аналізу існуючих наукових поглядів, що дозволяє виокремити концептуальні засади формування та реалізації цих механізмів.

Сьогодні Україна перебуває на етапі інтенсивної модернізації системи надання різноманітних адміністративних послуг для громадян. Ця трансформація набуває особливої значущості в умовах децентралізації, що передбачає передачу суттєвих повноважень на рівень територіальних громад. Успішна реалізація цього процесу вимагає комплексного підходу, який включає інтеграцію інноваційних технологій та електронних сервісів, забезпечення орієнтованості на потреби споживачів послуг, а також активну співпрацю з інститутами громадянського суспільства. Ключовими завданнями також є забезпечення прозорості та підвищення результативності процесів, їхнє безперервне вдосконалення та систематичне навчання залученого персоналу.

Проведення державних реформ нерозривно пов'язане з необхідністю докорінного переосмислення формату взаємодії між державними інституціями та суспільством, що, своєю чергою, вимагає перегляду чинних механізмів надання цих послуг. Розгляд сутнісних аспектів функціонування механізмів надання адміністративних послуг є центральним елементом цього дослідження. Фундаментальний принцип сучасного публічного управління полягає у забезпеченні максимальної відкритості органів влади та дієвого громадського контролю. Це спрямовано на оптимізацію використання наявних ресурсів для ефективного досягнення стратегічних державних цілей. У цьому контексті виникає потреба в чіткому визначенні змісту ключової категорії «механізм надання адміністративних послуг населенню», яка є поширеною в науковому дискурсі. Сам термін «механізм» належить до загальнонаукових понять і широко використовується в суспільствознавчих дисциплінах. У лексикографічних джерелах він найчастіше інтерпретується як внутрішня будова або функціональна система певного явища.

У науковій літературі існують два фундаментальні підходи до тлумачення сутності терміна «механізм», як зазначає дослідник Федорчак О.

Перший підхід класифікується як структурно-організаційний. Він розглядає будь-який механізм як сукупність взаємопов'язаних елементів, які спільно формують організаційну архітектуру певного процесу чи явища. Якщо застосувати цей підхід до механізму держави, його можна інтерпретувати як сукупність інституцій, через які реалізується функція державного управління суспільством.

Другий, структурно-функціональний підхід не обмежується лише організаційними засадами. Він виносить на перший план динаміку та практичну реалізацію функцій механізму, акцентуючи увагу на його реальному функціонуванні в контексті конкретного державно-правового інституту, явища чи процесу [54].

Щодо індивідуальних наукових поглядів на цю дефініцію, варто відзначити кілька ключових інтерпретацій:

– Надолішний П. трактує механізм як природну, саморегульовану систему [25].

– Приходченко Л. визначає його як інструмент для вирішення суперечностей у певному явищі чи процесі, що передбачає чітку послідовність реалізації управлінських дій [30].

Сам Федорчак О. пропонує розглядати механізм як комплекс форм, методів та інструментів, які використовуються для здійснення управління [54].

Аналізуючи наукові підходи, варто відзначити позицію Н.І. Ільчанинової, яка пропонує розглядати «механізм надання адміністративних послуг» як нормативно закріплену послідовність сервісно-орієнтованих дій суб'єктів публічного управління. Ці дії, які мають відповідати їхній безпосередній компетенції, спрямовані на юридичне оформлення (а саме: набуття, зміну або припинення) прав та обов'язків фізичних чи юридичних осіб на підставі їхньої заяви. Ключовим акцентом є те, що реалізація цього механізму повинна базуватися на засадах відкритості, відповідальності та справедливості. Таке тлумачення цілком корелює із сучасними напрямками розвитку інституту публічного управління в Україні [15].

З огляду на комплексний характер, доцільно виокремити ключові складові механізму надання адміністративних послуг населенню. Організаційний механізм охоплює сукупність управлінських інструментів, необхідних для формування ефективної системи діяльності у сфері публічних послуг, забезпечуючи її відповідність актуальним суспільним запитам. Натомість, політична складова відповідає за визначення стратегічних пріоритетів та напрямів формування дієвої державної політики щодо надання адміністративних послуг. Регулювання взаємовідносин у цій сфері забезпечується нормативно-правовим механізмом, головною функцією якого є встановлення необхідного правового фундаменту та регламентації всіх процесів табл.2.1

Таблиця 2.1

№	Назва Механізму	Сутність та Призначення	Ключові Елементи для Унікальності
1.	Нормативно-правовий	Забезпечує регламентацію всіх процесів і взаємодій у сфері послуг. Встановлює правовий фундамент діяльності, визначає права та обов'язки суб'єктів і об'єктів адміністративних відносин.	Закони, постанови, стандарти надання, процедури оскарження.
2.	Організаційний	Спрямований на створення ефективної системи та структури надання послуг (ЦНАПи, електронні реєстри). Включає розподіл повноважень та координацію роботи всіх залучених органів.	Структура управління, функціональні схеми, територіальна доступність (ЦНАПи).
3.	Політичний	Визначає стратегічні пріоритети, цілі та бачення державної політики у сфері адміністративних послуг. Формує політичну волю для проведення реформ і модернізації.	Стратегії реформування, концепції розвитку, політична підтримка децентралізації.
4.	Кадровий	Забезпечує систему підготовки, відбору, мотивації та розвитку фахівців, які безпосередньо надають послуги. Критичний для забезпечення професіоналізму та сервісного підходу.	Програми навчання, підвищення кваліфікації, етичні кодекси.
5.	Фінансовий	Регулює питання фінансового забезпечення діяльності (бюджетування, інвестиції, контроль витрат). Спрямований на оптимальне використання ресурсів для підтримки якості послуг.	Бюджетне фінансування, гранти, механізми стимулювання.
6.	Інформаційно-комунікативний	Охоплює використання сучасних технологій (електронні послуги, портали, реєстри) для забезпечення прозорості, швидкості та доступності інформації для громадян.	Електронні сервіси ("Дія"), веб-портали, єдині інформаційні системи.

Кадровий механізм є вирішальним фактором, що безпосередньо впливає на результативність та рівень якості адміністративних послуг у системі публічного управління. Його функціонал охоплює управлінську діяльність, що концентрується на безперервному вирішенні завдань, пов'язаних із пошуком, ретельним добором та оптимальним розподілом персоналу. Крім того, він передбачає належне нормативно-правове регулювання їхньої праці та формування ефективної системи мотивації, спрямованої на досягнення високої продуктивності, водночас забезпечуючи їхній соціальний та правовий захист [37].

Питання фінансового забезпечення системи надання адміністративних послуг населенню регулюються фінансовим механізмом. Він покриває всі необхідні видатки, що стосуються безпосередньої діяльності з надання послуг, підтримки та розвитку інфраструктури, а також впровадження передових технологій, необхідних для модернізації та вдосконалення процесів обслуговування громадян.

Натомість, інформаційно-комунікативний механізм акумулює різноманітні технологічні рішення для оперативного збору, ефективної обробки та швидкого надання інформаційних ресурсів, регулюється, зокрема, Законом України "Про публічні електронні реєстри" [45].

Це є необхідною умовою для забезпечення стабільної та результативної роботи всієї системи адміністративних послуг. Критично важливим є розгляд цієї складової у взаємозв'язку з іншими механізмами, оскільки саме він значною мірою детермінує загальний рівень якості та ефективності адміністративного сервісу, на практиці реалізується через Єдиний державний вебпортал електронних послуг "Дія" [9].

Незважаючи на існування належної нормативно-правової бази, як свідчать численні дослідження, механізм надання адміністративних послуг стикається з низкою значних викликів. Для подолання багатьох із цих проблем необхідне адекватне та стабільне фінансування, оскільки бюджетні аспекти та зміни у

фіскальній політиці залишаються одними з найбільш актуальних та складних завдань.

Ключовим аспектом, який потребує уваги, є врахування людського фактора. Це стосується не лише формування фахового кадрового забезпечення публічних інституцій, але й забезпечення сприяння та стимулювання громадськості до взаємодії з цими органами. Зокрема, життєво важливо заохочувати громадян до співпраці та гарантувати їхню активну участь у процесах розробки та подальшого впровадження управлінських рішень.

В контексті децентралізації влади в Україні на підставі Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", гостро постає питання вирішення проблем кадрового потенціалу, особливо на рівні місцевих органів влади. У цьому аспекті співпраця між територіальними громадами розглядається як ефективний інструмент для забезпечення місцевого розвитку та дієвої реалізації демократичних засад, що, у підсумку, може сприяти обміну передовим досвідом щодо використання дієвих інструментів надання адміністративних послуг населенню. Комплексне вирішення цих завдань є визначальним чинником для формування ефективного та якісно забезпеченого механізму надання адміністративних послуг в Україні.

Система надання адміністративних послуг традиційно охоплює дві основні складові: державний сектор та недержавний сектор. До першого відносяться суб'єкти надання послуг – переважно це органи виконавчої влади, місцевого самоврядування або їхні представники. Другий, недержавний сектор, включає отримувачів адміністративних послуг, якими є фізичні та юридичні особи.

Законодавче регулювання, зокрема, норми Закону України, закріплює ці відносини, використовуючи термінологію: «суб'єкт надання» та «суб'єкт звернення». Таким чином, у структурі системи надання адміністративних послуг чітко закладається концепція «суб'єкт-суб'єктних відносин», що підкреслює взаємодію сторін.

Концептуальні засади правового механізму були суттєво трансформовані із набранням чинності Законом України "Про адміністративну процедуру". Цей

закон встановлює єдині та уніфіковані правила для відносин між органами влади та особою, вводячи принципи пропорційності та офіційного з'ясування обставин, які стають новою основою для розуміння процедурного забезпечення надання адміністративних послуг [32].

Варто зауважити, що чинний Закон України "Про адміністративні послуги" безпосередньо не містить чіткої дефініції терміна "процедура надання адміністративної послуги", а також не встановлює вичерпного та послідовного порядку дій суб'єктів правовідносин у цій сфері. Проте, аналіз нормативно-правового забезпечення вказаного Закону вказує на активне використання поняття "процедура".

Зокрема, це проявляється у принципі раціональної мінімізації (пункт 8 частини 1 статті 4), де наголошується на зменшенні кількості документів та процедурних дій, необхідних для отримання послуг. Додатково, технологічна картка адміністративної послуги (частина 5 статті 8) є ключовим елементом, оскільки вона повинна містити вичерпну інформацію про порядок надання послуги, включаючи етапи опрацювання звернення, перелік відповідальних посадових осіб і структурних підрозділів, а також терміни виконання кожного етапу [31].

Технологічна картка є обов'язковим документом і підлягає затвердженню суб'єктом надання адміністративної послуги для кожної окремої послуги, що надається. У випадках, коли суб'єктом надання виступає конкретна посадова особа, відповідальність за затвердження покладається на орган, якому вона підпорядковується. Слід зазначити, що законодавство не деталізує процедуру цього затвердження. З цього випливає, що розробка та кінцеве затвердження технологічної картки здійснюється суб'єктом надання самостійно.

Що стосується етапів надання адміністративної послуги, їхній порядок встановлений відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України №44 від 30.01.2013 р. "Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки" [40].

Згідно з цим нормативним актом, ці етапи включають:

– приймання та оформлення звернення від суб'єкта звернення;

– опрацювання прийнятого звернення з подальшим оформленням результату надання адміністративної послуги;

– видача результату надання адміністративної послуги та його офіційна реєстрація.

Кожен з перерахованих етапів включає конкретні послідовні дії, виконання яких може бути розподілено між структурними підрозділами та посадовими особами, залученими до процесу. Важливо, що для отримання необхідних документів, інформації чи рішень може здійснюватися взаємодія між структурними підрозділами суб'єкта надання послуг, іншими органами влади та адміністраторами.

Таким чином, процедура надання адміністративної послуги чітко детермінована законодавством і складається з трьох основних стадій, кожна з яких містить відповідні етапи та дії. Усі ці кроки спрямовані на ефективну реалізацію конституційних прав, свобод та законних інтересів суб'єктів звернення.

Кожен із зазначених етапів надання послуги передбачає конкретний набір дій, виконання яких покладається на структурні підрозділи та уповноважених посадових осіб суб'єкта надання адміністративної послуги. При цьому, для отримання документів, інформації чи рішень, необхідних для завершення процедури, здійснюється взаємодія як із іншими органами влади, так і з адміністраторами. Такий структурований та послідовний підхід значно спрощує процес надання адміністративних послуг, сприяючи підвищенню ефективності та забезпеченню якості обслуговування громадян.

Відповідно до статті 9 Закону України "Про адміністративні послуги", саме цим нормативно-правовим актом визначається вичерпний перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги. Законодавчо суворо заборонено вимагати від суб'єкта звернення будь-яких документів чи відомостей, які прямо не передбачені законом для надання відповідної послуги.

Суб'єкт звернення зберігає право подавати необхідні документи лише в тому разі, якщо відсутні відомості про них у відповідних інформаційних базах в

обсязі, достатньому для надання послуги. Водночас, суб'єкт надання адміністративної послуги уповноважений отримувати необхідні документи або інформацію без безпосередньої участі суб'єкта звернення, використовуючи відомості, надані у заяві. Це досягається шляхом доступу до інформаційних систем та баз даних інших суб'єктів надання послуг, підприємств, установ, організацій (зокрема, тих, що належать до їхньої сфери управління), або через загальнодержавну систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів [31].

Процедуру надання адміністративних послуг також супроводжують два ключові документи: інформаційна та технологічна картки. Інформаційна картка містить основні відомості про суб'єкта надання, підстави, умови, терміни та загальний порядок отримання послуги. Ця інформація має бути обов'язково розміщена на офіційному веб-сайті суб'єкта надання послуг та безпосередньо у місцях прийому звернень, забезпечуючи повний доступ до неї громадян та інших зацікавлених суб'єктів.

2.2 Правові засади організації надання адміністративних послуг

В умовах сучасної трансформації системи публічного управління в Україні ключового значення набуває розвиток механізмів правового забезпечення сфери адміністративних послуг. Одним з інституційних уособлень сервісної функції держави виступають Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП). Вони забезпечують реалізацію фундаментальних принципів, таких як доступність, відкритість, зручність і прозорість у відносинах між громадянами та публічною владою.

Формування ефективної системи надання адміністративних послуг в Україні ґрунтується не лише на організаційно-правових засадах, але й на неухильному дотриманні визначених принципів, які відображають ідеологію

державної політики в цій галузі. Стаття 6 Закону України “Про адміністративні послуги” закріплює обов'язковий перелік основних принципів, до яких належать: верховенство права, законність та юридична визначеність, стабільність, рівність перед законом, відкритість і прозорість, оперативність та своєчасність, доступність інформації, захищеність персональних даних, раціональний мінімалізм документів, неупередженість, справедливість та зручність для суб'єктів звернень [31].

Наукова доктрина доповнює цей перелік новими концептуальними підходами, аналізуючи співвідношення загальних та спеціальних принципів і висвітлюючи їхнє прикладне значення. Принципи у сфері надання адміністративних послуг мають включати не лише загальноправові норми, але й ті, що враховують сучасні європейські вимоги до якості публічного адміністрування. Наголошується, що ці принципи повинні не просто формально декларуватися, а активно застосовуватися у щоденній практиці. Це реалізується шляхом впровадження системи електронного врядування, мінімізації бюрократичних процедур, забезпечення прозорості та механізмів громадського контролю над публічними послугами.

Принципи у цій сфері доцільно розмежовувати на такі групи:

- загальні принципи: охоплюють верховенство права, законність, юридичну визначеність;
- організаційно-процесуальні принципи: включають раціональність, оперативність, а також зручність для заявників;
- спеціальні принципи: серед яких виділяється принцип захисту персональних даних, що набуває особливої актуальності в умовах тотальної цифровізації.

Принцип верховенства права в контексті адміністративних послуг означає, що будь-яке управлінське рішення повинно бути засноване на нормі права, бути юридично чітким, передбачуваним і виключати свавільне втручання у сферу прав особи. Принцип стабільності, зі свого боку, має забезпечувати

передбачуваність системи публічного сервісу, що є особливо важливим в умовах тривалих адміністративних реформ.

Таким чином, принципи у сфері надання адміністративних послуг формують нормативний і ціннісний фундамент для функціонування всієї системи публічного сервісу. Їхнє наукове осмислення дозволяє не тільки краще зрозуміти функціональну природу цієї діяльності, а й визначити чіткі критерії для оцінки ефективності управлінських рішень та практики надання адміністративних послуг.

Значна увага приділяється спеціальним аспектам впровадження принципів на практиці. Аналіз принципів часто здійснюється через призму діяльності установ, що надають адміністративні послуги (наприклад, у підрозділах системи юстиції). У цьому контексті виділяються принципи доступності, прозорості, результативності, а також, що особливо цінно, принцип соціальної чутливості. Останній передбачає забезпечення рівного доступу до адміністративних послуг для маломобільних, вразливих або маргіналізованих категорій громадян. Додатково підкреслюється важливість спрощення процедур, усунення дублювання функцій та мінімізації строків надання послуг як інструментів, необхідних для реалізації принципу ефективності.

Узагальнюючи, принципи, що регулюють сферу адміністративних послуг, можуть бути структуровані на кілька рівнів:

- конституційні: верховенство права, рівність, законність;
- загально-адміністративні: доступність, прозорість, стабільність, юридична визначеність, оперативність, ефективність;
- спеціальні: захист персональних даних, мінімізація витрат для заявника, зручність для суб'єкта звернення та інклюзивність.

Зважаючи на міжгалузеву природу правового статусу Центрів надання адміністративних послуг, правове регулювання їхньої діяльності охоплює норми конституційного, адміністративного, муніципального, інформаційного та фінансового права, що робить його досить специфічним. Ця особливість пов'язана із суб'єктивним характером послуг, що надаються, та унікальним

переліком суб'єктів, які їх забезпечують. Законодавча основа діяльності ЦНАП є багаторівневою і включає нормативні акти як загального, так і спеціального характеру, які визначають не лише їхній організаційно-правовий статус, але й процедурні аспекти надання адміністративних послуг.

У науковій літературі активно досліджуються питання класифікації нормативно-правових актів, які впливають на діяльність ЦНАП. Зазвичай виділяють три основні рівні таких актів:

- конституційно-правовий, загальнодержавний (закони);
- підзаконний: постанови Кабінету Міністрів України, накази міністерств.

Окремо фокусуються на локальному рівні, розрізняючи нормативи, видані виконавчими органами органів місцевого самоврядування положення, рішення, регламенти ЦНАП.

Вважається доцільним структурувати нормативно-правове середовище ЦНАП за наступною класифікацією за суб'єктом видачі:

- міжнародні й загальнодержавні акти: Конституція України, закони, ратифіковані міжнародні угоди, що закладають фундаментальні принципи публічного адміністрування;

- підзаконні акти центральних органів виконавчої влади: зокрема, Кабінету Міністрів України, Міністерства цифрової трансформації, Міністерства юстиції, які безпосередньо регламентують порядок створення, організації роботи та електронної взаємодії ЦНАП;

- локальні нормативні акти органів місцевого самоврядування: ОТГ, міські ради, що адаптують загальні вимоги до локальної специфіки (локальні програми, положення про ЦНАП);

- внутрішні нормативні акти самих ЦНАП: положення та регламенти, внутрішні інструкції, які регулюють повсякденну організацію роботи.

Водночас, існує також класифікація нормативних актів за суб'єктом регулювання:

- акти, які регламентують діяльність самих ЦНАП: закони, постанови, положення про ЦНАП, стандарти якості, внутрішні регламенти;

– акти, що регламентують діяльність суб'єктів, з якими взаємодіють ЦНАП: наприклад, законодавство, що стосується державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, реєстрації актів цивільного стану, земельного кадастру та інших реєстрів, згідно з яким ЦНАП виконують посередницькі функції в їхньому обслуговуванні.

Крім цього, доцільно ввести третю типологію – класифікацію за функціональною ознакою, а саме:

- статусно-організаційні акти: стосуються питань створення, структури, правового статусу;
- регламентуючі акти: визначають перелік послуг, строки, стандарти надання;
- технологічні акти: регламентують обмін даними, електронну ідентифікацію, інтеграцію реєстрів та внутрішні аудити якості. Ця категорія активно доповнюється актами, що стосуються цифрового врядування, зокрема Законами України «Про електронні комунікації» та «Про електронні довірчі послуги» [39].

Положення Конституції України мають вирішальне значення для правового регулювання діяльності Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Хоча Основний Закон прямо не регулює їхню діяльність, він закріплює основоположні засади, на яких ґрунтуються всі інші нормативно-правові акти, що визначають їхній правовий статус, функції та повноваження.

Зокрема, стаття 8 Конституції України встановлює верховенство права, що зобов'язує всі суб'єкти публічної влади, включаючи ЦНАП, діяти виключно в межах та на підставі Конституції та законів. Крім того, стаття 140 Конституції фіксує право територіальних громад на самостійне вирішення питань місцевого значення. Ця норма слугує правовою основою для створення ЦНАП як структурних підрозділів або органів місцевого самоврядування. Саме ці конституційні засади формують фундамент правової визначеності, легітимності та структурної автономії, від яких безпосередньо залежить законність і ефективність роботи ЦНАПів у системі публічного адміністрування.

Визначення, функціональна роль та порядок організації діяльності ЦНАПів спираються на положення Закону України «Про адміністративні послуги», а також на низку підзаконних нормативно-правових актів, які деталізують процедури, стандарти та вимоги до надання публічних сервісів. Правове регулювання у цій сфері не є незмінним – воно еволюціонує, адаптуючись до суспільних потреб, викликів децентралізації, стрімкої цифровізації державного управління та необхідності імплементації європейських стандартів належного врядування.

Закон України «Про адміністративні послуги» має статус базового спеціального закону у сфері публічного сервісу. Він встановлює ключову термінологію, що є принципово важливою для однозначного тлумачення правових категорій.

Відповідно до частини першої статті 1 Закону, адміністративна послуга визначається як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг. Такий результат надається за заявою фізичної або юридичної особи і спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону.

У цьому визначенні сконцентровано функціонально-правову природу адміністративної послуги, яка поєднує процедурний аспект діяльності публічної адміністрації з конкретним правовим наслідком для заявника. Це визначення охоплює всі ключові характеристики і дозволяє ідентифікувати адміністративну послугу як правову форму реалізації владних повноважень через звернення особи. Окрім цього, у науковій доктрині підкреслюється значущість закріплення таких понять, як суб'єкт звернення, суб'єкт надання послуг, адміністратор, адміністративний збір тощо, оскільки саме їхня правова конкретизація забезпечує цілісну модель взаємодії всіх учасників публічно-сервісних правовідносин.

Водночас, особливу увагу заслуговує категорія «Центр надання адміністративних послуг», яка визначена в частині першій статті 12 Закону як організаційна одиниця. У цій одиниці надаються адміністративні послуги згідно

з визначеним законом переліком. Послуги можуть надаватися адміністраторами або, у виняткових випадках, безпосередньо суб'єктами надання адміністративних послуг на підставі узгоджених рішень з органом, що прийняв рішення про утворення центру. У ЦНАП здійснюється прийом та передача документів, а також надання супутніх послуг відповідно до принципів «єдиного вікна» та «організаційної єдності».

У статті 12 Закону визначено основні засади створення та функціонування ЦНАПів. Згідно з її положеннями, ЦНАП може бути утворений як структурний підрозділ місцевої державної адміністрації чи виконавчого органу сільської, селищної або міської ради, або ж як спеціально створений робочий орган для виконання цих цілей. Таким чином, законодавча база передбачає дуалістичну модель організації ЦНАПів, що дозволяє реалізовувати як централізовану, так і децентралізовану моделі надання послуг, керуючись принципом субсидіарності.

Одним із ключових нововведень Закону стало закріплення в частині третій статті 9 заборони вимагати від заявників документи чи інформацію, що вже перебувають у володінні органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування. Ця норма запроваджує міжвідомчу інформаційну взаємодію, що значно зменшує адміністративне навантаження на громадян та сприяє усуненню дублювання бюрократичних процедур.

Значну увагу приділено також прозорості та інформуванню заявників. Стаття 6 Закону покладає на суб'єктів надання адміністративних послуг обов'язок забезпечення вільного доступу до інформації про перелік, порядок, умови, строки, платність, органи контролю та способи оскарження результатів адміністративних послуг. На практиці це реалізується через інформаційні та технологічні картки послуг, які уніфікують процедури та роблять адміністративні дії максимально передбачуваними.

З метою забезпечення ефективного обліку, систематизації та відкритості інформації про адміністративні послуги, стаття 16 Закону передбачає створення та ведення Реєстру адміністративних послуг. Він формується центральним органом виконавчої влади, відповідальним за реалізацію державної політики у

цій сфері. Реєстр виконує функцію офіційного джерела інформації щодо переліку послуг, їхнього правового підґрунтя, суб'єктів надання, строків, розмірів плати та інших істотних умов, виступаючи важливим елементом цифрової трансформації публічного сервісу.

Закон також передбачає функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг (стаття 17), який виступає як технічна і правова платформа електронної взаємодії між заявником і суб'єктом надання послуг. Через цей портал забезпечується: доступ до інформації про послуги; можливість завантаження форм документів; подання заяв в електронній формі; відстеження ходу розгляду; отримання результатів у цифровому форматі та дистанційна оплата адміністративного збору. Його функціонування забезпечується, зокрема, Постановою КМУ «Про реалізацію експериментального проекту щодо забезпечення функціонування Єдиного державного вебпорталу електронних послуг» [46].

У законодавчому контексті важливе значення набуває декларативний принцип, який забезпечує спрощення процедури надання адміністративних послуг. Суть цього принципу полягає в тому, що подання відповідної декларації є достатньою підставою для початку надання послуги без необхідності отримання додаткових погоджень чи дозволів від інших органів державної влади.

Поняття «адміністративного збору», передбачене статтею 11 Закону, стало уніфікованим інструментом регулювання фінансової складової надання адміністративних послуг. Його розмір, порядок справляння та підстави для повернення визначаються окремо у нормативному акті, що регламентує відповідну послугу, і повинні бути пропорційними витратам на її надання.

Таким чином, аналіз Закону України «Про адміністративні послуги» дає підстави стверджувати, що він формує цілісну правову основу для функціонування ЦНАПів як ключових елементів сервісної моделі публічного управління. Його положення спрямовані на оптимізацію процедур, посилення юридичної визначеності, розвиток цифрового врядування та підвищення

стандартів якості надання послуг, що загалом відповідає європейським підходам до публічного адміністрування.

Серед нормативно-правових актів, що безпосередньо регламентують діяльність Центрів надання адміністративних послуг, слід виокремити спеціалізовану групу законів, які стосуються здійснення дозвільних процедур та державної реєстрації речових прав. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» визначає організаційно-правові основи функціонування дозвільної системи як елемента публічного адміністрування. Це безпосередньо впливає на реалізацію прав та законних інтересів суб'єктів господарювання під час провадження підприємницької діяльності.

Нормативна конструкція цього Закону забезпечує системну взаємодію між державними органами, які уповноважені видавати документи дозвільного характеру, та організаційними структурами, які виконують сервісну функцію у сфері публічних послуг. Зокрема, у статті 1 Закону визначено базові категорії, що мають ключове значення для функціонування ЦНАПів, а саме: «дозвільна система у сфері господарської діяльності», «дозвільні органи», «документ дозвільного характеру» тощо. Такі дефініції створюють термінологічну узгодженість у правовому полі, в якому здійснюється адміністративне обслуговування бізнесу.

Адміністратор ЦНАПу виступає уповноваженою особою, яка здійснює прийом заяв від суб'єктів господарювання або їхніх представників щодо отримання, переоформлення чи анулювання документів дозвільного характеру. Відповідний пакет документів у подальшому передається до компетентного дозвільного органу для прийняття рішення по суті. Такий механізм опосередковує реалізацію принципу «єдиного вікна», зменшуючи адміністративне навантаження на підприємців та оптимізуючи їхню комунікацію з органами влади.

Таким чином, Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» виконує подвійну роль у контексті регламентації діяльності ЦНАПів : з одного боку, він визначає порядок реалізації дозвільних

процедур у господарській сфері, а з іншого – закріплює інституційну участь ЦНАПів у цьому процесі як адміністративно-функціональних центрів, що наділені сервісною та координуючою компетенцією. З огляду на це, положення цього Закону є невід’ємною складовою адміністративно-правового механізму обслуговування бізнесу в Україні в умовах реформування системи публічного управління [38].

Закон України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» встановлює вичерпний список дозвільних документів, які можуть бути затребувані у суб’єктів господарювання під час провадження ними підприємницької діяльності. Відповідно до його положень, жоден орган публічної влади, незалежно від рівня, не має законного права вимагати документи, які не включені до цього переліку. Такий підхід забезпечує правову визначеність та захист підприємців від необґрунтованого адміністративного тиску [44].

Для ЦНАПів це означає, що адміністратор Центру має право приймати заяви про одержання, переоформлення чи анулювання виключно тих дозвільних документів, які зазначені в офіційному переліку. Ця правова вимога є гарантією юридичної визначеності у сфері публічного адміністрування та сприяє захисту прав і законних інтересів суб’єктів господарювання. Закон також створює правову передумову для оцифрування дозвільної інформації та її інтеграції до загальнонаціональних реєстрів, доступ до яких може забезпечуватися через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Ще одним спеціальним законодавчим актом, що має важливе значення для діяльності ЦНАПів, є Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Цей закон є основним джерелом правового регулювання публічних відносин, пов’язаних із виникненням, переходом, припиненням та обмеженням речових прав на об’єкти нерухомості, розташовані на території України [36].

У контексті діяльності ЦНАПів особливу увагу слід звернути на правову природу державної реєстрації речових прав. Відповідно до статті 2 Закону, це

офіційне визнання та підтвердження державою фактів набуття, зміни або припинення речових прав на об'єкт нерухомого майна. Важливим є також визначення терміна «Державний реєстр речових прав на нерухоме майно», який, згідно з законодавством, виступає єдиним державним інформаційним ресурсом, що містить правові дані щодо нерухомості та обтяжень таких прав.

Через адміністраторів ЦНАП здійснюється прийом документів, необхідних для реєстрації прав, комунікація з державними реєстраторами, інформування суб'єктів звернення та видача витягів з реєстру. В умовах цифровізації та функціонування інформаційних систем адміністратори ЦНАПів також можуть опосередковано взаємодіяти з електронними реєстрами, що забезпечує швидкість і прозорість процесу.

У контексті нормативно-правового забезпечення діяльності ЦНАПів, важливе значення має Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань». Цей акт виконує роль базового законодавчого документа у сфері регламентації адміністративних процедур, пов'язаних із реєстрацією суб'єктів господарювання та громадських організацій. Зазначений нормативно-правовий акт врегульовує публічно-правові відносини, що виникають у процесі державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань без статусу юридичної особи, а також фізичних осіб – підприємців. Закон встановлює єдиний уніфікований порядок реєстрації відповідних суб'єктів, визначає повноваження державних реєстраторів, порядок подання документів, строки проведення реєстраційних дій та процедуру надання відомостей з Єдиного державного реєстру.

У тексті закону сформульовано низку ключових термінів, що мають безпосереднє значення для функціонування ЦНАПів, зокрема: «державна реєстрація юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», «державний реєстратор», «виписка», «витяг з Єдиного державного реєстру», «громадські формування» тощо. Визначення цих понять створює правову основу для стандартизації надання адміністративних послуг у сфері реєстраційної діяльності.

Особливу роль у процедурі державної реєстрації відіграють державні реєстратори. Згідно із законодавством, вони можуть діяти як у складі органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, так і у статусі приватних нотаріусів, уповноважених здійснювати відповідні функції. Прийом документів до розгляду державним реєстратором часто здійснюється через адміністраторів ЦНАПів. Адміністратори виконують функцію первинного контактного пункту для суб'єктів звернення, формують справи, перевіряють наявність усіх необхідних документів і забезпечують їхню передачу до відповідного суб'єкта реєстрації.

Значна увага в сучасному правовому полі приділяється децентралізації повноважень у сфері адміністративних послуг. Це знайшло відображення у Законі України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Цей нормативний акт розширив компетенцію органів місцевого самоврядування щодо ведення реєстру територіальної громади, а також отримання і надання відомостей із Державного земельного кадастру, що безпосередньо реалізується через функціонування ЦНАП [34].

Водночас, інший важливий законодавчий акт – Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» – закріпив передачу повноважень щодо видачі дозволів на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, а також прийняття в експлуатацію об'єктів завершеного будівництва. З огляду на положення цього закону, ЦНАПи стали ключовими інституціями у сфері взаємодії між громадянами, суб'єктами господарювання та уповноваженими органами містобудування, оскільки саме через них здійснюється прийом та обробка відповідної документації [33].

Серед новітніх нормативно-правових актів, які істотно трансформували підходи до організації та функціонування ЦНАП в Україні, особливе місце займає Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України

щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі». Цей закон є системною спробою законодавця адаптувати механізми публічного сервісу до нових викликів – зокрема, децентралізації, цифровізації та забезпечення рівного доступу до адміністративних послуг на всій території держави [34].

Нормативно закріплені у цьому законі положення спрямовані на оптимізацію територіального покриття мережі ЦНАПів, з урахуванням демографічних, просторових та інфраструктурних особливостей відповідних громад. Закон встановлює обов'язок створення ЦНАПів в адміністративно-територіальних одиницях із кількістю населення понад 10 тисяч осіб до 1 січня 2023 року, а також у населених пунктах із чисельністю понад 1 тисячу мешканців – до 1 січня 2024 року. Ці строки мають нормативну імперативність і зобов'язують органи місцевого самоврядування забезпечити створення відповідних інституцій в межах передбачених термінів. Водночас закон передбачає гнучкість фінансових джерел, дозволяючи утворення ЦНАПів як за рахунок коштів місцевих бюджетів, так і за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством, без обмеження строками. Такий підхід відображає принцип бюджетної автономії місцевого самоврядування, залишаючи простір для залучення інвестиційних ресурсів, міжнародної технічної допомоги, грантових програм тощо.

В умовах децентралізації, особливо у невеликих територіальних громадах, де Центри надання адміністративних послуг функціонують у форматі віддалених робочих місць, до виконання частини функцій, пов'язаних з обслуговуванням громадян, залучаються окремі посадові особи органів місцевого самоврядування, зокрема старости. Їхні повноваження можуть включати прийом та видачу документів, надання інформаційної підтримки особам, які звертаються за послугами, а також забезпечення комунікації з основним підрозділом ЦНАП. Цей підхід дозволяє підвищити доступність адміністративних послуг для

жителів віддалених населених пунктів і посилює функціональну роль старости як учасника публічного сервісу.

Окрім цього, правове підґрунтя для діяльності ЦНАПів формують також такі законодавчі акти:

- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», він встановлює повноваження органів місцевого самоврядування, у тому числі в частині утворення та забезпечення діяльності ЦНАПів як структурних підрозділів виконавчих органів рад;

- Закон України «Про місцеві державні адміністрації» який визначає повноваження районних та обласних державних адміністрацій щодо забезпечення надання адміністративних послуг;

- бюджетний кодекс України який регулює питання фінансування, створення та утримання ЦНАПів за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів;

- Закон України «Про захист персональних даних», цей закон встановлює правові механізми захисту інформації в умовах автоматизованої обробки даних в електронних реєстрах, з якими працюють ЦНАПи [5].

Серед найбільш значущих актів підзаконного рівня варто виокремити постанову Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 року № 118 «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг». Цей документ встановлює модельну нормативну рамку, яку орган, що приймає рішення про створення ЦНАП, може використовувати як основу для розробки власного положення [42].

Важливо зазначити, що правова природа Примірного положення має рекомендаційний характер, що прямо впливає з юридичного значення терміна «примірне». Таким чином, положення не носить імперативного характеру і не є обов'язковим до застосування в буквальному вигляді, однак відіграє роль орієнтиру для формування локального нормативного акта, що регламентує статус, структуру, функціонування та основи організації роботи конкретного ЦНАПу. Положення визначає загальні засади функціонування ЦНАПу,

структуру його персоналу, завдання та повноваження адміністраторів, порядок взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг, механізми контролю за якістю надання послуг, а також принципи інформаційної відкритості та доступності.

Не менш значущим є постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 року № 588 «Про затвердження Примірною регламенту центру надання адміністративних послуг». Цей акт деталізує процесуальні аспекти організації роботи ЦНАПу, включаючи внутрішню організацію діяльності його структурних одиниць, територіальних підрозділів, віддалених робочих місць адміністраторів, а також описує алгоритм дій адміністраторів у взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг. Регламент містить рекомендації щодо забезпечення електронної черги, контролю за дотриманням строків, порядку обробки звернень, оформлення результатів послуг, що в комплексі сприяє уніфікації надання публічних сервісів у всій державі [43].

Примірний регламент ЦНАПів визначає базові вимоги до організації сервісу, але водночас залишає значний простір для адаптації під місцеві умови. Так, кількість адміністраторів повинна залежати від чисельності населення територіальних громад. Таким чином, цей документ виконує роль стандарту процедур, який може бути гнучко модифікований відповідно до потреб громади та рівня її інституційної інфраструктури.

Важливою особливістю документа є наявність системи приміток, що конкретизують, у яких саме ЦНАПах мають надаватися послуги. Такий підхід засвідчує диференційовану модель доступу до адміністративних послуг, що враховує спроможність окремих ЦНАПів та потреби населення в умовах децентралізації публічного управління. Вказане розпорядження виконує важливу регулюючу функцію в частині визначення переліку послуг, що мають бути делеговані до системи ЦНАПів органами виконавчої влади. Це дозволяє досягти уніфікації доступу громадян до адміністративних послуг незалежно від місця проживання чи територіальної належності.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

3.1 Пропозиції щодо вдосконалення організації надання адміністративних послуг на місцевому рівні

Сучасний етап розвитку України вимагає системного реформування державного управління, яке має охоплювати політичний, економічний та соціальний напрями. Фундаментальною вимогою до цих перетворень є їхня максимальна прозорість та орієнтація на європейські цінності, де пріоритетом визнано інтереси людини. Попри вже проведені зміни, зокрема в адаптації існуючої системи надання послуг, соціологічні дослідження, наприклад, ті, що були проведені фондом "Демократичні ініціативи" продовжують фіксувати низку істотних недоліків у сфері адміністративних послуг. Споживачі відзначають складність процедур, територіальну розпорошеність адміністративних органів, тривалі терміни очікування рішень, незручний режим роботи, наявність великих черг, відсутність належних умов для очікування, недостатність інформаційного забезпечення та обмеженість альтернативних способів звернення. Крім того, проблемними залишаються питання оплати послуг та належного ставлення персоналу до відвідувачів. Всі ці фактори обумовлюють необхідність подальших реформ, спрямованих на досягнення ключових суспільних вимог: доступності, зручності та результативності адміністративного сервісу [49].

Особливе місце у цій системі займають послуги, що надаються органами державної реєстрації актів цивільного стану (ДРАЦС), оскільки вони є первинними та супроводжують особу протягом усього життя, від народження до смерті. Ці послуги також слугують підставою для виникнення похідних

правовідносин. Наприклад, свідоцтво про народження є необхідною умовою для отримання ID-картки в органах міграційної служби, а свідоцтво про шлюб зі зміною прізвища – підставою для заміни паспорта громадянина України.

Значним кроком у напрямку підвищення якості доступу громадськості до адміністративних послуг стало розбудова мережі Центрів надання адміністративних послуг у всіх регіонах країни. ЦНАП функціонують за принципом "єдиного вікна", що кардинально спрощує взаємодію громадянина з державою. Суть цього принципу полягає в тому, що заявник лише подає необхідний пакет документів державному адміністратору в одній установі, а по закінченню встановленого законодавством терміну отримує готовий дозвільний документ. Створення ЦНАПів стало інновацією, дозволяючи отримувати комплексні послуги, за якими раніше доводилося звертатися до багатьох установ. Фактично, Центр виступає посередником між заявником та державним органом, що володіє відповідними публічно-владними повноваженнями для здійснення реєстрації. Важливою особливістю моделі ЦНАПів є те, що він, як правило, безпосередньо не має доступу до державних реєстрів, наприклад, реєстру ДРАЦС, виконуючи лише функцію прийому, реєстрації та видачі документів.

На підставі Наказу Міністерства юстиції України від 29.08.2018 № 2825/5 було започатковано процес надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану через мережу Центрів надання адміністративних послуг. Хоча повноцінне впровадження цієї функції було відтерміновано до моменту доопрацювання та промислової експлуатації відповідного програмного забезпечення Державного реєстру актів цивільного стану громадян, механізм взаємодії вже окреслено. Згідно з ним, заявник звертається безпосередньо до ЦНАП, де адміністратор відіграє критично важливу роль, забезпечуючи роз'яснення умов та порядку реєстрації, а також здійснюючи ідентифікацію особи заявника [41].

Функціонально ЦНАП виступає як транзитний хаб: він забезпечує прийом заяви та необхідного пакету документів для державної реєстрації народження чи

смерті, а також їхню оперативну передачу до відповідного відділу ДРАЦС в межах адміністративно-територіальної одиниці. Законодавчо встановлено суворий термін цієї передачі: вона має відбутися в день звернення заявника або не пізніше наступного робочого дня, якщо документи були отримані поза робочим часом відділу [23].

Водночас, актуальною проблемою залишається забезпечення безперешкодного доступу працівників ЦНАП до державних реєстрів та інших інформаційних систем, необхідних для надання послуг. Недопущення встановлення держателями реєстрів необґрунтованої плати за підключення та користування ними є критичним для забезпечення ефективності роботи ЦНАП [10].

Паралельно, одним із сучасних нововведень у сфері юстиції є впровадження концепції "Open Space" або "відкритого простору". Цей метод передбачає максимальну відкритість роботи відділів перед споживачами, забезпечуючи прозорість усіх процесів, включно з роботою персоналу, плинністю черги та якістю обслуговування. Розбудова такої мережі "відкритих просторів" є пріоритетним напрямом реформування, покликаним зробити процедуру отримання адміністративних послуг швидшою, прозорою, доступною і зручною для громадян.

Незважаючи на інноваційні кроки у напрямку інтеграції послуг через ЦНАП, залишається значна прогалина у нормативно-правовому забезпеченні. На сьогоднішній день законодавчо не закріплено чіткого та уніфікованого механізму надання цих послуг у нових умовах, а також не повною мірою враховано фактичну кількість звернень та рівень завантаженості персоналу, що може призводити до дисбалансу і зниження якості обслуговування.

Окремою критичною сферою є недостатнє впровадження інтернет-технологій як для внутрішнього користування працівниками, так і для взаємодії з громадськістю. Хоча існують веб-сторінки відділів юстиції та Єдиний державний портал адміністративних послуг, який функціонує як основний інформаційний агрегатор, забезпечуючи доступ до необхідної інформації про

реєстраційні послуги (адміністративний збір, терміни, способи отримання, підстави для відмови, порядок оскарження, необхідні документи та місця надання), його реальна ефективність викликає питання. На практиці, онлайн-запис на прийом не завжди гарантує обслуговування у заявлений час та з попередньо підготовленим пакетом документів, що підриває довіру до електронних сервісів. Більше того, онлайн-консультації та інформація на веб-сайтах часто є мінімальними, не охоплюють усіх нюансів конкретної життєвої ситуації заявника, що ускладнює повноцінну підготовку.

У цьому контексті, впровадження електронного документообігу стає невід'ємною частиною модернізації. Електронний документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних та містить усі обов'язкові реквізити, включаючи електронний цифровий підпис (ЕЦП) автора, має прирівнюватися до оригіналу. До переваг електронного документообігу належать: оперативність передачі даних, зручність у використанні, значна економія паперових ресурсів та часу. Однак, існують і істотні недоліки, які стримують масове впровадження. Серед них: забезпечення конфіденційності, проблема збереженості даних, ризик пошкодження від вірусних файлів, а також значні фінансові витрати на впровадження безперебійно працюючої системи, її постійний огляд та обслуговування. Крім того, неготовність багатьох державних установ до повноцінної роботи з електронними документами, зокрема відсутність спеціальних засобів зчитування (спеціального обладнання), перешкоджає повноцінній реалізації цього прогресивного механізму.

Пропозиції щодо вдосконалення організації надання адміністративних послуг на місцевому рівні є ключовою складовою сучасної політики державного управління, спрямованої на побудову ефективної, прозорої та, головне, людиноцентричної системи публічного сервісу. У контексті реформи децентралізації та підвищення ролі територіальних громад, якість надання адміністративних послуг стає прямим індикатором успішності місцевої влади та її спроможності забезпечувати гідний рівень життя для своїх мешканців. На сьогоднішній день існує об'єктивна потреба у розробці та впровадженні

комплексу науково обґрунтованих та практично реалізованих механізмів, які дозволять не просто ліквідувати наявні недоліки, а й створити принципово нову, сервісно-орієнтовану модель обслуговування. Це вимагає як інституційних змін, спрямованих на оптимізацію управлінських процесів та підвищення ефективності роботи Центрів надання адміністративних послуг та їхніх віддалених точок доступу, так і глибокої технологічної модернізації. Центральне місце у процесі вдосконалення займає повна цифровізація адміністративних процедур, інтеграція інформаційних систем та активне використання електронних сервісів, що має на меті мінімізувати фізичний контакт, скоротити часові витрати та усунути прояви побутової корупції. Окрім того, особлива увага має бути приділена підвищенню кваліфікації та професійній етиці персоналу, який безпосередньо взаємодіє зі споживачами послуг. Таким чином, мета цього підрозділу полягає у формуванні деталізованих пропозицій, які охоплюють три взаємопов'язані площини – організаційно-управлінську, технологічну та кадрову, і які в сукупності забезпечать якісний стрибок у розвитку системи надання адміністративних послуг на рівні територіальних громад, гарантуючи їхню доступність, оперативність та відповідність найкращим європейським стандартам публічного врядування.

У 2025 році ключовим завданням для центрів надання адміністративних послуг на місцевому рівні є перехід від простого надання послуг до створення інтегрованого, високоякісного та інклюзивного сервісного простору. Вдосконалення має відбуватися за трьома основними напрямками: поглиблення цифрової інтеграції, забезпечення повної безбар'єрності та підвищення якості управління персоналом. Якщо цифрова інтеграція помітно вдосконалюється та покращується якість управління персоналом, до забезпечення повної безбар'єрності Україні ще далеко. Не зважаючи на пандуси та ліфти у самих центрах надання адміністративних послуг, можливість добратись до центрів людям з особливими потребами та обмеженими можливостями досить є складною задачею з багатьма перепонами на шляху. Громадський транспорт не застосован до перевезення людей на візочках, на тротуари заїхати на візочку не

можливо через високі бордюри. Метро зовсім не застосовано до користування людьми з обмеженим рухом. Доречи у місті мільйоннику Харкові в метро лише один працюючий ліфт на станції «Перемога». Тобто людина з обмеженими можливостями руху може лише спуститись до однієї станції. Це дуже важливий фактор, який обмежує можливість пересування таких людей до центрів надання адміністративних послуг.

Для того, щоб ЦНАП відповідали вимогам часу, необхідно розширювати перелік послуг, які можуть надаватися дистанційно або у форматі "самообслуговування". ЦНАПи мають стати точками доступу до цифрових послуг. Для цього потрібні обладнані зони Wi-Fi та комп'ютери для доступу до Порталу "Дія", які дадуть змогу громадянам самостійно отримувати онлайн-послуги, що стимулюватиме їхню цифрову грамотність. Критично важливо забезпечити 100% електронну міжвідомчу взаємодію між ЦНАПами та усіма державними реєстрами ПФУ, ДМС, Держгеокадастр. Принцип "Один раз подана інформація" має бути реалізований на практиці, усуваючи необхідність вимагати від громадян паперові довідки. Це фундаментальний принцип державного управління, який означає, що громадяни та бізнес повинні надавати державним органам та установам лише один раз ту інформацію, яка вже є в розпорядженні держави (zareєстрована в офіційних реєстрах чи інформаційних системах).

Держава обмінюється, громадянин не дублює. Якщо будь-який державний орган чи орган місцевого самоврядування, наприклад, ЦНАП, Пенсійний фонд, ДМС вже має у своїх реєстрах певну інформацію про особу, наприклад, свідоцтво про народження, дані про місце реєстрації, ППН чи відомості про власність, ця інформація не може бути повторно витребувана у громадянина для надання іншої адміністративної чи соціальної послуги.

Органи влади, які надають послугу, зобов'язані самостійно отримувати необхідні дані шляхом електронної міжвідомчої взаємодії, в Україні для цього використовується система "Трембіта". Це значно спрощує процес отримання адміністративних послуг для громадян, скорочуючи час та кількість необхідних документів, знижує можливості для корупції, оскільки унеможлиблює вимагання

довідок, які можна отримати автоматично. Забезпечує високу достовірність даних, оскільки вони беруться безпосередньо з офіційних джерел – реєстрів.

В Україні принцип "Один раз подана інформація" є ключовим елементом цифрової трансформації та реформи адміністративних послуг.

Принцип закріплений у Законі України «Про адміністративні послуги» та у законодавстві про електронну взаємодію. Найбільш яскраво реалізований у послугах через застосунок "Дія", коли необхідні документи "підтягуються" автоматично та у роботі сучасних ЦНАП, де адміністратори використовують електронні запити для отримання інформації з різних реєстрів.

Таким чином, цей принцип є основою для побудови зручної, прозорої та ефективної системи взаємодії громадянина і держави, що виключає паперову бюрократію.

Вкрай важливо поширювати процес відбудови безбар'єрності. У контексті соціального захисту та післявоєнного відновлення, безбар'єрність є не просто вимогою, а пріоритетом. На рівні організації ЦНАП це передбачає обов'язкову сертифікацію приміщень на відповідність стандартам фізичної доступності, включаючи тактильну навігацію, відповідні пандуси та адаптовані санвузли, щоб гарантувати рівний доступ особам з обмеженою мобільністю та вадами зору.

Необхідно гарантувати функціонування спеціалізованих сервісів, таких як обладнання для відеозв'язку з сурдоперекладачем, наприклад, через програмне забезпечення з цілодобовим доступом до послуг перекладачів жестової мови «ConnectPRO», що забезпечує повноцінне спілкування для осіб з вадами слуху. Також пропонується введення ставки спеціаліста-інклюзивіста або психолога у великих ЦНАПах. Ці фахівці зможуть надавати не лише адміністративну, а й необхідну психологічну та консультаційну підтримку вразливим категоріям, зокрема ветеранам та родинам загиблих.

Якість послуг безпосередньо залежить від професіоналізму та мотивації персоналу. Для цього необхідно створити прозору систему мотивації та преміювання адміністраторів, що ґрунтуватиметься на об'єктивних ключових

показниках ефективності, таких як швидкість обробки заяв, відсутність обґрунтованих скарг та висока якість консультацій.

Для швидкого реагування на проблеми необхідно забезпечити постійне використання інструментів зворотного зв'язку, на кшталт проєкту «Агент Х», з обов'язковою публічною звітністю про усунення виявлених недоліків.

Організаційна структура ЦНАПів має бути гнучкою. Слід створювати мультидисциплінарні команди та спеціалізовані «вікна ветерана» для забезпечення комплексного супроводу заявників. Ці команди надаватимуть допомогу громадянам, які потребують одночасного вирішення соціальних, юридичних та, наприклад, питань, пов'язаних з програмою «ЄВідновлення», що забезпечить цілісний підхід до вирішення складних життєвих обставин.

За останні роки Харківська область стала потужною платформою для активного розвитку популярних інформаційних систем та електронних сервісів, покликаних збільшити кількість адміністративних та соціальних послуг, отримати доступ в режимі онлайн через ЦНАП та безпосередньо через суб'єктів надання адміністративних послуг, пізніше ця практика поширилась на інші регіони України.

Водночас, незважаючи на значні успіхи Харківської області у наданні адміністративних послуг, суттєві покращення у забезпеченні ефективної роботи мережі ЦНАП та розробці власних технологічних рішень, розгортання популярних електронних сервісів залишається ряд труднощів у сфері надання адміністративних послуг [7]. Перелік таких питань включає в себе:

- низька поінформованість громадян про основний напрямок і характер діяльності ЦНАП;
- в ОТГ ЦНАПи з'являються значно повільніше, ніж у великих громадах в регіоні;
- існують відмінності в якості обслуговування та робочому стані між ЦНАПами, створеними в сільській та міській місцевості;
- є складність процедури надання суб'єктам господарювання та громадянам окремих адміністративних послуг;

- відсутність єдиних механізмів надання послуг та низький рівень стандартизації;
- забезпеченість ресурсами в багатьох ЦНАПах не відповідає вимогам, встановленим чинним законодавством, зокрема щодо створення умов необхідних для обслуговування заявників;
- з точки зору пропорційності умовам проживання та ведення бізнесу, спостерігається нерівномірне локальне розміщення послуг «єдиного вікна» та комплексних послуг у ЦНАПах;
- низький рівень забезпеченості регіональних ЦНАПів зчитувачами ID-карт;
- необхідність запровадження систематизованого регіонального реєстру надання адміністративних послуг;
- велика віддаленість деяких ЦНАПів від жителів передмістя;
- недостатній рівень залучення базових адміністративних послуг у регіональних ЦНАП, оскільки відсутній конструктивний діалог між окремими надавачами адміністративних послуг;
- має місце необхідність розширення мережі ЦНАПів для надання послуг населенню з оформлення та видачі біометричних паспортних документів;
- відсутність системного підходу до об'єктивного цілісного аналізу якості надання державних послуг у ЦНАПах області;
- неспроможність багатьох ЦНАПів, створених райдержадміністрацією, надавати якісні послуги через відсутність належного фінансування.
- Ця проблема загострилася після реформи децентралізації та формування ОТГ, оскільки більшість функцій та фінансових ресурсів перейшла до громад, а ЦНАПи при РДА залишилися без достатньої фінансової основи, оскільки не є "власними" органами громади;
- не запроваджено інтеграцію віртуальних офісів та інших інформаційних систем з єдиним державним порталом адміністративних послуг;
- недостатня кількість адміністративних послуг, що впроваджуються через нові методи надання адміністративних послуг в електронному вигляді;

- відсутність віртуальних офісів, мобільних додатків та інших інформаційних систем, які можуть надавати переваги користувачам послуг;
- відсутність інформування громадян та бізнесу, особливо у сільській місцевості, щодо впровадження послуг електронного управління у сфері адміністративних послуг;
- відмова окремих підрозділів державної служби, місцевих посадових осіб запроваджувати електронні послуги;
- низький рівень спеціалізованих знань та досвіду багатьох ОТГ щодо алгоритму створення ЦНАПів, що забезпечує ефективну роботу центру, зокрема, ефективні аспекти надання адміністративних послуг;
- нездатність більшості працівників швидко адаптуватися до поточних законодавчих змін у сфері адміністративних послуг;
- неналежні стандарти впровадження європейської культури обслуговування заявників у ЦНАПах, зокрема в питаннях споживчої орієнтації, ділової етики, командної роботи, знання державної мови, гендерної рівності, комп'ютерної грамотності тощо;
- низька підготовка адміністраторів ЦНАПів для роботи з інклюзивним контингентом громадян.

Вирішити ці проблеми можна шляхом поєднання зусиль органів виконавчої влади, місцевої влади, громадських об'єднань та професійного середовища. Також важливо використовувати такі інструменти, як проєкти міжнародної технічної допомоги. Вирішенню цих проблем сприятиме аналіз процедур надання адміністративних послуг, які впроваджуються через усі ЦНАПи в регіоні за відповідними напрямками та тематиками надання послуг. Результати такого аналізу повинні стати основою для розробки пропозицій щодо спрощення та оптимізації процедур їх надання.

Має сенс розробити та затвердити нормативно-правовий акт Харківської військової адміністрації щодо: створення та ведення системного регіонального реєстру адміністративних послуг у сучасному стані в електронній формі та запровадження нових єдиних процедур і моделей їх надання, інформування на

місцевому рівні. Здійснювати загальне методичне забезпечення діяльності ЦНАПів в регіоні шляхом розробки та розповсюдження методичних рекомендацій, типових документів та єдиних процедур здійснення повноважень адміністраторів ЦНАПів в регіоні.

Сьогоднішня потреба полягає у розробці нових ЦНАПів у кожній із найбільш спроможних обласних громад області, у тому числі впровадження спільних центрів з адміністративними районами та організація нових регіональних підрозділів та віддалених робочих місць адміністраторів ЦНАПів у містах обласного значення та ОТГ.

Неможна не відмітити що в Харківській області, існують і активно використовуються мобільні офіси – мобільні ЦНАПи. В умовах постійних обстрілів та значних руйнувань у Харкові та області, мобільні ЦНАПи стали критично важливим інструментом для забезпечення доступу громадян до адміністративних послуг. Концепція мобільних ЦНАПів реалізована і застосовується на двох рівнях:

– у самому місті мобільні пункти, які можуть бути як обладнаними транспортними засобами, так і тимчасово розгорнутими офісами у відносно безпечних місцях, використовуються для вирішення термінових проблем, спричинених обстрілами. Надання послуг мешканцям мікрорайонів, де стаціонарні ЦНАПи були пошкоджені або де зосереджено велику кількість постраждалих. Передусім, це прийом заяв за державною програмою «ЄВідновлення», тобто надання компенсації за пошкоджене чи зруйноване майно, а також допомога у внесенні даних про пошкоджене житло до Державного реєстру речових прав. Наприклад, такі мобільні пункти активно діють у постраждалих мікрорайонах районів міста Харкова та у Харківській області.

Мобільні офіси також відіграють ключову роль у відновленні життя в громадах, обслуговуванні жителів віддалених, деокупованих та прифронтових сіл, де стаціонарні підрозділи ЦНАП або не працюють, або були зруйновані.

На додаток до консультацій щодо «ЄВідновлення», мобільні офіси надають послуги з вклеювання фотографій до паспорта при досягненні 25 та 45 років,

оформлення матеріальної допомоги ВПО, а також консультують з питань Держгеокадастру та соціальних виплат.

Таким чином, мобільні ЦНАПи є чинною і життєво необхідною формою надання адміністративних послуг у Харківському регіоні та в Україні в цілому. Команда експертів, як правило, включає адміністраторів, державних реєстраторів, експертів відділів реєстрації проживання громадян, соціальних працівників та представників громадських організацій. Залежно від потреб заявника, поєднання груп може змінюватися – до роботи мобільних офісів можуть залучатися представники соціальних служб, інших компаній, організацій та установ. Приймання документів користувача та видача результатів здійснюється у мобільних відділеннях у відповідності до Закону "Про адміністративні послуги" та згідно з Інструкцією. Серед вихідних послуг визначається категорія осіб, які можуть обслуговуватись у мобільному офісі: інваліди війни; особи з інвалідністю I, II груп; учасники бойових дій; Герої України; інваліди; особи, які тимчасово втратили здатність самотійно пересуватися.

Під час формування інформаційного суспільства ЦНАП повинен бути забезпечений пристроями для зчитування інформації з паспорта громадянина України у формі ID-картки, а також необхідно:

- використання багатоканальної системи в регіональному ЦНАП для оцінки якості послуг;
- створення контактного центру з надання адміністративних послуг регіонального масштабу, у тому числі в електронній формі;
- інтеграція віртуального офісу з регіональними інформаційними та іншими системами;
- розвиток віртуального офісу та інших регіональних інформаційних систем, включаючи збільшення електронних послуг для заявників – підключення нового ЦНАП, онлайн сплата адміністративних зборів, електронна реєстрація для конкретного ЦНАП, попередня обробка пакетів документів та максимальна кількість послуг онлайн-замовлення;

- забезпечення підтримки безперебійної роботи цих інформаційних систем;
- розробка та впровадження мобільних додатків регіональних інформаційних систем у сфері надання адміністративних послуг;
- розробка та впровадження техніко-технологічних рішень для надання комплексних послуг та послуг заявникам в регіональних інформаційних системах в одному пакеті для умов проживання та бізнесу;
- запровадження функції електронного цифрового підпису для міжвідомчої взаємодії ЦНАПу та суб'єкта надання адміністративних послуг;
- використання електронних засобів ідентифікації запитів у регіональних інформаційних системах.

Цей перелік, по суті, є дорожньою картою цифрової трансформації ЦНАП.

Для нормального функціонування системи ЦНАП в регіоні необхідно підвищити рівень ресурсів ЦНАП, у тому числі залучення коштів державного бюджету у вигляді дотацій на розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад, коштів державного фонду регіонального розвитку та активну співпрацю з міжнародними програмами та проектами. Необхідно, щоб у найближчий час Харківська область зосередилась на розширенні спектру найбільш затребуваних послуг ЦНАП, у тому числі державної реєстрації актів цивільного стану, а також розширення кількості послуг, які надаються водіям, соціальних та пенсійних послугах. Необхідно збільшити кількість ЦНАПів області, що здійснюють адміністративне обслуговування з питань видачі біометричних паспортних документів, сервісне, інформаційно-методичне забезпечення функціонування регіональних інформаційних систем.

Підвищення рівня підготовки та компетентності персоналу ЦНАП має бути досягнуто наступним шляхом:

- систематичне навчання персоналу ЦНАПів за участю провідних організацій, що надають адміністративні послуги, з практичних аспектів їх виконання, стандартизації, оптимізації, використання цифрових підписів у міжвідомчому співробітництві, впровадження електронних послуг;

- організація дистанційного навчання ЦНАП для адміністраторів, керівників та посадових осіб з документообігу, організаційно-технічного процесу створення ЦНАП та забезпечення їх ефективної роботи;

- залучення співробітників ЦНАПів до спеціалізованих навчальних програм обслуговування категорії інклюзивних громадян, толерантності та гостинності, культура ділового спілкування, відповідним діям в кризових ситуаціях та у форс-мажорних ситуаціях, ситуаціях стресу, організації колективної роботи, володіння державною мовою.

Додаткові заходи щодо підвищення якості надання адміністративних послуг, які можуть бути вжиті у Харківській області:

- масштабні медіа-кампанії за участю ЗМІ;
- розробка концепції фірмового стилю та основних рис єдиної мережі ЦНАПів у Харківській області;
- запровадження нестандартних підходів до організації роботи ЦНАПу, як ефективного майданчика для творчого, духовно-патріотичного розвитку населення області;
- створення постійних робочих місць для громадян у регіоні ЦНАП з метою організації навчання та прямого доступу до електронних сервісів національних та регіональних інформаційних систем;
- організація та проведення публічних заходів: конференцій, форумів, презентацій, інформаційних зустрічей, круглих столів, зустрічей з громадськістю з питань організації надання адміністративних послуг у ЦНАП;
- проведення широкомасштабних інформаційних кампаній за участю ЗМІ для популяризації діяльності ЦНАП та використання електронних послуг серед населення;
- проведення конкурсів на підтримку інноваційних проєктів у сфері надання адміністративних послуг.

Реалізація цих заходів створить сприятливі умови для надання адміністративних послуг громадянам та бізнесу в Харківській області, зменшить ризики корупції та підвищить загальну ефективність державного управління в

регіоні, забезпечить всебічний розвиток та потужну підтримку адміністративних послуг в регіоні.

Ефективним заходом підвищення якості надання адміністративних послуг у Харківській області є визначення пріоритетних груп адміністративних та інших державних послуг, які потребують інтеграції, спрощення та оптимізації. За результатами цього аналізу необхідно розробити пропозиції щодо спрощення та оптимізації процедур їх надання у ЦНАП.

Через недостатню інформованість мешканців Харківської області про процес прийому послуг необхідно систематично навчати підприємства, громадян та ФОП стосовно отримання адміністративних та інших державних послуг, у тому числі за допомогою електронних сервісів шляхом проведення семінарів, тематичних зустрічей, тренінгів.

Для менеджерів, адміністраторів та інших спеціалістів державного управління необхідно запровадити спеціальні навчальні програми з спілкування з людьми з інвалідністю та іншими категоріями громадян, толерантної поведінки, культури ділового спілкування, правильного антикризового менеджменту, командної роботи, сучасних знань з державної мови і таке інше.

Реалізація запропонованих заходів створить більш сприятливі умови для споживачів послуг ЦНАП та забезпечить максимальне використання клієнтоорієнтованого підходу у процесі надання адміністративних та інших послуг.

3.2 Механізми покращення якості надання адміністративних послуг

Досвід реалізації проєктів міжнародної технічної допомоги, зокрема команди експертів «U-LEAD з Європою», демонструє, що інтеграція найкращих українських та європейських практик є ключовим стратегічним орієнтиром для

підвищення якості публічних сервісів. Ці практики мають бути інституціоналізовані в роботу органів влади, перетворюючи їх на звичний стиль публічного адміністрування. Удосконалення системи надання адміністративних послуг вимагає комплексного підходу, який охоплює комунікативні механізми, інструменти об'єктивної оцінки якості та оптимізацію внутрішніх процедур ЦНАП [29].

Інформаційна діяльність є фундаментальною складовою ефективного публічного адміністрування. Вона охоплює систематичне поширення актуальних відомостей через такі канали комунікації як:

- засоби масової інформації;
- консультаційні лінії;
- веб-ресурси.

Все це орієнтоване на широку громадськість, цільові групи чи окремих заявників. Суть цього процесу полягає у наведенні мостів порозуміння між місцевою владою та територіальною громадою. Мета публічного інформування про роботу Центрів надання адміністративних послуг полягає у забезпеченні рівного доступу до сервісів шляхом надання повної інформації про місію ЦНАП, актуальний перелік послуг, а також інновації та зміни у роботі органів влади.

Згідно з положеннями Європейської хартії про місцеве самоврядування, ратифікованої Україною у 1998 році, право громадян брати участь в управлінні державними справами є невід'ємним демократичним принципом, який найбільш ефективно реалізується саме на місцевому рівні. Для забезпечення сталої підтримки цих відносин необхідно забезпечити проактивне інформування населення про життєдіяльність громади та всі важливі зміни. Таким чином, інформаційна робота є стратегічною інвестицією у соціальний розвиток, що сприяє згуртованості громади, мінімізації потенційних конфліктів і гармонізації взаємодії між трикутником влада–громадянське суспільство–заявники [13].

Ефективна реалізація цих завдань можлива завдяки підвищенню обізнаності громади щодо створення та функціонування ЦНАП. Основний комунікативний фокус спрямований на інформування про появу Центрів та

перелік послуг, доступних через їхню мережу, із застосуванням різноманітних форматів та засобів.

Усі інформаційні стратегії корелюють з актуальними потребами громади та залежать від наявних кадрових, фінансових та часових ресурсів. З огляду на це, інструменти інформування доцільно поділити на умовні пакети:

- мінімальний, для обмежених ресурсів;
- середній, для помірної спроможності;
- максимальний, для громад із високою компетентністю та мотивацією.

Критично важливо залучати мешканців до процесу створення і функціонування ЦНАП, що забезпечить сприйняття Центру як помітної та корисної інституції.

Взаємодія зі споживачами послуг, зокрема, у ЦНАП Харківської міської ради, має бути плановою, керованою, постійною та регулярною, оскільки це безпосередньо підвищує рівень довіри населення до Центру.

Для системного підвищення якості обслуговування заявників у ЦНАП Харківської міської ради пропонується запровадити такі методи:

- стимулювання персоналу шляхом проведення конкурсів професійної майстерності серед адміністраторів з питань клієнтського обслуговування та актуальних правових знань;
- аудит обслуговування шляхом застосування методу "Таємний клієнт" для об'єктивної оцінки реальної практики.

Для вивчення та аналізу якості обслуговування відвідувачів доцільно використовувати такі інструменти:

- аналіз кількості та змісту талонів електронної черги, залишених без отримання послуги;
- впровадження QR-кодів у приміщеннях та на робочих місцях адміністраторів для забезпечення оперативного зворотного зв'язку;
- проведення анкетування заявників, особистого або через опитувальники, які розміщені у приміщеннях;

- вивчення змісту звернень у терміналах, а також скарг та пропозицій, отриманих через "гарячу лінію".

З метою забезпечення прозорості діяльності ЦНАП та звітування керівництву територіальної громади (ОТГ) доцільно запровадити:

- регулярне інформування щодо контактів адміністраторів та суб'єктів надання послуг із візуалізацією даних у вигляді графіків та діаграм;
- публікацію щомісячних, щоквартальних та щорічних звітів про діяльність Центру на офіційному веб-сайті.

Важливо постійно відстежувати рівень задоволеності клієнтів та якість наданих сервісів. Ці дослідження мають охоплювати всі види послуг та категорії користувачів. Рівень задоволеності визначається за допомогою:

- прямого анкетування або опитувань, як самостійно, так і із залученням третіх сторін;
- розміщення анкет на сайті ОТГ та у ЗМІ;
- проведення консультацій з громадськістю.

Опитування можуть проводитися відповідно до спеціального плану або ж одразу після надання послуги "опитування обслуговування клієнтів". Для забезпечення об'єктивності дані можуть збиратися у формі анонімної анкети.

Зміст анкети має включати оцінку якості обслуговування, особистої культури та доброзичливості працівників, часу обслуговування та загальної ефективності. Оцінка може встановлюватися за шкалами: "відмінно", "добре", "задовільно", "незадовільно" або бінарно ("так", "ні"). Для підвищення об'єктивності може бути залучено працівників інших органів, соціологічні чи неурядові громадські організації. Анкета повинна бути лаконічною та простою для обробки. Оптимальним є використання шкальних питань, проте для виявлення перспектив розвитку варто включати обмежену кількість відкритих запитань, скоригованих відповідно до їхньої актуальності, оскільки їхній аналіз є складнішим.

Періодичність опитувань визначається потребами, але, як правило, вони частіше проводяться на етапі становлення ЦНАП і рідше при стабілізації роботи.

Згідно з досвідом, коректні оцінки для порівняльного аналізу можна отримати при оцінці результатів з періодичністю у два роки. Перед початком анкетування важливо чітко визначити відповідальну особу з керівництва та виконавців, які організовуватимуть процес забезпечення анкетами, скриньки для збору, пояснення правил, контроль та підбиття підсумків.

На етапі створення і функціонування ЦНАП також є корисним проведення анкетування працівників. Метою є вивчення їхнього бачення основних проблем в організації діяльності та в особистій роботі. Це може надати додаткову інформацію для покращання процесів. Дані в опитувальнику працівників мають бути анонімними. При оцінці результатів слід пам'ятати, що організація роботи ЦНАП має бути спрямована на задоволення інтересів передусім споживачів адміністративних послуг.

Скарги, що стосуються рішень, виданих через ЦНАП, і скарги на дії чи бездіяльність або поведінку працівників ЦНАП, потребують чіткого розмежування та окремого розгляду. За загальним правилом, усі скарги розглядаються в адміністративному або судовому порядку. Кожен відвідувач повинен мати вільний доступ до інформації про порядок оскарження рішень та дій, включаючи відомості про суб'єктів, терміни оскарження та алгоритм дій. Ця інформація обов'язково має бути зазначена у виданому рішенні, особливо, якщо воно є негативним (про відмову чи неповне задоволення заяви).

Для розгляду скарг на рішення адміністративних органів доцільно передбачити складну процедуру, яка гарантувала б максимальну об'єктивність. В цьому контексті актуальним є питання створення окремого органу чи підрозділу для розгляду скарг, що гарантує його безсторонність. Органи місцевого самоврядування можуть створювати такі органи на власний розсуд, із залученням представників громадськості. У великих містах створення такої спеціальної інстанції є цілком виправданим.

Скарги на таку поведінку працівників як невіжливе ставлення, безпідставне вимагання документів або повільне обслуговування подаються керівникові ЦНАП і мають бути оперативно вирішені для усунення недоліків та

виявлення системних проблем. Хоча слід виходити з презумпції правоти клієнта, для прийняття заходів щодо працівника необхідно всебічно з'ясувати обставини конфлікту.

Незважаючи на суттєвий поступ щодо підвищення якості, ЦНАПам, зокрема Харківської міської ради, варто рекомендувати:

- регулярно відстежувати актуальність та повноту інформації для замовників на веб-сайті, в інформаційних та технологічних картках;
- з огляду на збільшення повноважень і велику кількість звернень, необхідно проводити завчасний аналіз достатності персоналу та його психологічної стійкості. Професійна та психологічна підготовка є критичними для поліпшення якості послуг;
- вилучення дій, що не передбачені законодавством.
- вилучення таких зайвих дій як багаторазова реєстрація, надмірне візування, зменшення строків виконання рішень колегіальних органів та загальне скорочення строків надання послуг.

Необхідно формувати програмно-технічну базу для електронної передачі інформації між органами влади – програмні модулі, реєстри, швидкісні лінії зв'язку. Це скоротить час і спростить процедури.

На постійній основі потрібно використовувати аналіз діяльності як основну складову системи управління якістю. Визначати власні чіткі стандарти надання послуг, затверджувати плани оцінювання та систематично фіксувати й усувати невідповідності – недостатність інформації, недотримання процедури, затримки.

Дослідження показують, що реалізація концепції "сервісної держави" через ЦНАП може стати не лише джерелом якісних послуг, а й майданчиком для діалогу та партнерства місцевої влади з мешканцями. ЦНАП може сприяти переходу від простого інформування до діалогу та підсилення співпраці, для чого необхідно обрати ефективний набір інструментів для залучення мешканців та підвищення якості управлінських послуг.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі здійснено теоретичне і науково-практичне обґрунтування процесу організації надання адміністративних послуг населенню в контексті удосконалення діяльності ЦНАП на місцевому рівні. На підставі проведеної роботи можна зробити висновки, що в умовах інтеграції України до ЄС відбувається радикальне переосмислення відносин держави і суспільства з позиції забезпечення потреб кожного громадянина. Проведення адміністративної реформи в Україні активізує не лише потребу в удосконаленні системи публічного управління, але й зміни підходів до діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема переорієнтування її на надання послуг.

За результатами проведеного дослідження, спрямованого на комплексний аналіз та вдосконалення організації надання адміністративних послуг, були отримані такі ключові висновки:

Встановлено, що адміністративна послуга є базовою категорією сучасної публічно-сервісної держави. Її сутність полягає у публічно-правовій діяльності суб'єктів владних повноважень, що здійснюється за заявою особи і має чітко визначений юридичний наслідок, набуття, зміна чи припинення прав. Це поняття відображає перехід від держави-керівника до держави-сервісу, де громадянин розглядається як клієнт, що має право на якісний публічний сервіс.

Проаналізовано досвід зарубіжних країн, виявлено ключові орієнтири для модернізації української системи: концепцію "єдиного вікна", принцип "мовчазної згоди" та повну цифровізацію процесів. Впровадження інституту Центрів надання адміністративних послуг в Україні відповідає найкращим світовим практикам. Водночас, іноземний досвід наголошує на важливості міжвідомчої електронної взаємодії та стандартизації процедур як основі для мінімізації бюрократії.

Дослідження показало, що ключовою особливістю організації надання адміністративних послуг на місцевому рівні є їхня інституційна диверсифікація в умовах децентралізації. Утворення ЦНАПів як структурних підрозділів органів місцевого самоврядування дозволило наблизити послуги до населення та розширити їхній перелік завдяки делегуванню повноважень, зокрема, у сфері реєстрації прав, соціальних послуг та містобудування. Особливе значення має використання віддалених робочих місць адміністраторів та залучення старост у невеликих громадах для забезпечення рівної доступності сервісів.

Визначено, що правове регулювання ґрунтується на Конституції України, а його ядром є Закон України "Про адміністративні послуги". Підтверджено, що нормативно-правове забезпечення діяльності ЦНАПів є багаторівневим і включає закони про дозвільну систему, реєстрацію, а також численні підзаконні акти: постанови КМУ, примірні положення та регламенти. Особлива увага приділена новому законодавству про адміністративну процедуру та актам про електронні комунікації, які створюють уніфіковану процесуальну базу та технологічні передумови для подальшої цифровізації.

Для вдосконалення організації та підвищення якості надання послуг було розроблено низку управлінських, комунікативних та процедурних рекомендацій. Рекомендовано запровадження систематичних механізмів зворотного зв'язку, а саме анкетування, метод "Таємний клієнт", аналіз електронної черги та стандартизацію звітності – щомісячні та щорічні звіти ОМС. Критичною є також психологічна та професійна підготовка персоналу з огляду на зростаюче навантаження.

Запропоновано провести актуалізацію та спрощення технологічних карток послуг шляхом вилучення зайвих візувань, зменшення кількості документів та скорочення строків.

Обґрунтовано необхідність формування програмно-технічної бази та розвитку внутрішніх програмних модулів для забезпечення швидкої та захищеної міжвідомчої електронної взаємодії, що є ключовим чинником скорочення часу очікування послуг.

Узагальнюючи, досягнення поставленої мети підтвердило, що ЦНАП є ключовим інститутом у системі публічного адміністрування, а його подальша ефективність безпосередньо залежить від успішної імплементації цифрових технологій та забезпечення орієнтованого на споживача підходу в організації діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування: зб. матер. за заг. ред. В.П. Тимощука, Н.Л. Добрянська, О.В. Курінний та ін. Київ: Центр політико-правових реформ, 2015. 428 с.
2. Аксьонов Є. С. Адміністративно-правове регулювання надання адміністративних послуг. Київ : Алерта, 2021. 236 с.
3. Бісюк О. В., Данченко С. О., Повноваження об'єднаних територіальних громад у сфері публічного сервісу: трансформація адміністративних послуг у децентралізованій моделі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. №4. С. 560–564. URL: http://lsej.org.ua/4_2025/137.pdf (дата звернення: 11.11.2025).
4. Буханевич О.М. Проблеми надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2015. № 14(1). С. 71-73.
5. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08. 07. 2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2456-17> (дата звернення: 09.01.2024).
6. Виконавча влада і адміністративне право, за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Ін-Юре, 2002. С. 150.
7. Головіна О.П. Правові механізми надання адміністративних послуг населенню. Кваліфікаційна робота. Харків. 2021. 70 с.
8. Голосніченко І. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів. *Право України*, 2003. № 10. С. 88.
9. Дія: державні послуги он-лайн. URL: <https://diia.gov.ua> (дата звернення: 15.11.2025).
10. Добрянська Н. Центри надання адміністративних послуг – шлях подолання бюрократії та корупції. URL: <https://dt.ua/internal/centri-nadannya-administrativnih-poslug-shlyah-podolannya-byurokratiyi-ta-korupciyi-.html>. URL: <https://dif.org.ua/category/opinion-polls> (дата звернення: 13.11.2025).

11. Древаль Ю.Д. Механізми державного управління як наукова проблема. *Державне будівництво*. 2009. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_2_4 (дата звернення 10.11.2025).
12. Дубовик К. Є. Структурне забезпечення органів державної влади з надання адміністративних послуг щодо захисту прав дітей. *Державне будівництво*. 2015. №2 URL:http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2015_2_17 (дата звернення 24.10.2025).
13. Європейська Хартія місцевого самоврядування. Документ № 994_036 від 16.11.2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/994_036 (дата звернення: 17.11.2025).
14. Ільчанінова Н.І. Механізм надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади в Україні: автореф. дис. к. держ. упр. : 25.00.02. Миколаїв 2019. 20 с.
15. Ільчанінова Н.І. Перспективи впровадження зарубіжного досвіду формування механізму надання адміністративних послуг в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 10. С. 130-134.
16. Карпенко О. В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади. Київ : АМУ, 2014. С. 16.
17. Коваленко В. В. Адміністративні послуги: європейський та вітчизняний досвід. Київ : Центр навчальної літератури, 2018. 312 с.
18. Козаченко Н. Нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців з надання адміністративних послуг в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. № 1. С. 198. URL:http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2013_1_27 (дата звернення 13.11.2025).
19. Кунцевич М. П. Надання адміністративних послуг як форма реалізації виконавчої влади. *Держава і право*. 2012. Вип. 58. С. 250.
20. Лис А.Б. Механізми державного управління процесами надання адміністративних послуг: автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Івано-Франківський, Національний технічний університет нафти і газу. Івано-Франківськ, 2016. 21 с.

21. Ліпенцев А, Жук Ю. Адміністративні послуги в Україні: поняття та сутність: збірник наукових праць 2015 р. С.140.
22. Мамонова В.В. Організаційний механізм надання адміністративних послуг у громаді в умовах децентралізації: зб. наук. пр. Актуальні проблеми державного управління. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2015. С. 83-92. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2015_2_14 (дата звернення 20.10.2025).
23. Мережа центрів надання адміністративних послуг в Україні. Звіт про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг за 2023 рік. URL: <http://poslugy.gov.ua/be/files/10062/embed>. (дата звернення: 13.11.2025).
24. Мушенюк В. В., Бісюк О. С. Інституційно-правова природа суб'єктів надання адміністративних послуг: компаративний аналіз національного та зарубіжного досвіду. *Право та державне управління*. 2024. № 3. С. 378- 386. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/3_2024/57.pdf (дата звернення: 12.11.2025).
25. Надолішній П.І. Теорія та історія державного управління: навч. посіб. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. 126 с.
26. Ніколаєнко К. В. Адміністративні послуги як різновид публічних послуг. *Держава і право*. 2010. Вип. 47. С. 269.
27. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб. Київ : Знання, 2009. С. 45.
28. Петренко Н.О., Машковська Л.В. Цифровізація державних адміністративних послуг в Україні: нормативно-правові аспекти: навч. посібник Розбудова держави і права: питання теорії та конституційної практики: Право і суспільство. 2020. С.112.
29. Посібник зі співробітництва територіальних громад у сфері надання адміністративних послуг. Програма «U-LEAD з Європою». Київ, 2020. 48 с.
30. Приходченко Л. Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання. *Актуальні проблеми державного управління*. 2008. Вип. 3 (35). С. 61-68.

31. Про адміністративні послуги: Закон України від 28.08.2025 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення 17.11.2025).

32. Про адміністративну процедуру: Закон України від 15.11.2024 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення 17.11.2025).

33. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно–будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України № 320-VIII від 09. 07 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення: 11.11.2025).

34. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі. Закон України № 943-IX від 09. 11 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення: 11.11.2025).

35. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України № 888–VIII від 10 грудня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення: 11.11.2025).

36. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України №1952-IV від 18.11.2025 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2456-17>. (дата звернення: 09.11.2025).

37. Про державну службу: Закон України від 07.09.2025 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення 17.11.2025).

38. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України № 2806-IV від 08.08.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2456-17>. (дата звернення: 09.11.2025).

39. Про електронні комунікації: Закон України від 31.10.2025 року № 1089-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення

17.11.2025). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення 17.11.2025).

40. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки. Постанови Кабінету Міністрів України №44 від 30.01.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2456-17>. (дата звернення: 09.11.2025).

41. Про затвердження Змін до деяких нормативно-правових актів у сфері державної реєстрації актів цивільного стану. Наказ Міністерства юстиції України від 30.05.2020 №з0979-18. URL: <https://dif.org.ua/category/opinion-polls> (дата звернення: 13.11.2025).

42. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України № 118-2013п від 13.08. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2456-17>. (дата звернення: 09.11.2025).

43. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України від 01. 02. 2022 року № 588-2013-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2456-17>. (дата звернення: 09.11.2025).

44. Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності: Закон України № 3392-VI від 08.08.2025 (дата звернення: 12.11.2025).

45. Про публічні електронні реєстри: Закон України України від 18.11.2025 року № 1907-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення 17.11.2025).

46. Про реалізацію експериментального проекту щодо впровадження та забезпечення функціонування електронної системи для підтримки підприємництва “онлайн-кабінет підприємця”. Постанова КМУ від 11 червня 2025 р. № 688. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення: 11.11.2025).

47. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. Верховна

Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p#Text> (дата звернення 30.10.2025).

48. Сторожук І. П. Сервісна держава: юридичні аспекти організації центрів надання адміністративних послуг. *Наше право*. 2025. № 1. С. 332- 337.

49. Соціологічні дослідження фонду "Демократичні ініціативи". URL: <https://dif.org.ua/category/opinion-polls> (дата звернення: 13.11.2025).

50. Телицька В. А. Адміністративні послуги, що надаються органами місцевої влади: визначення поняття та сутності. Інновації у державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики: матер. наук.-практ. конф. за міжн. уч. у 2 т. Київ: Т. 2. 2011. С. 49 – 51.

51. Тимошук В. Адміністративні послуги. Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. С. 103.

52. Тимошук В. Досвід Канади в організації надання адміністративних послуг. *«Юридичний вісник України»*. 17-23 серпня 2013 р. №33 (946). С. 14. URL: <http://fmd.kh.ua/administratyvni-poslugy/viktor-timoshhuk-dosvid-kanadi-v-organizatsiyi-nadannya-administrativnih-poslug.html>. (дата звернення 17.11.2025).

53. Тимошук В. П. Розвиток законодавства про загальну адміністративну процедуру в Україні. *Альманах права*. 2023. Вип. 14. С. 383-388.

54. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування*. 2008. № 1. URL: <http://www.lvivacademy.com/visnik/zmist.html> (дата звернення 16.11.2025).

55. Юзьков Л.П. Державне управління у політичній системі. Київ: Вища шк., 2013. 156 с.

56. Яровенко Г.М., Ліцман М.А. Аналіз і прогнозування впливу рівня цифровізації країни на її економічний розвиток. *Вісник СумДУ Серія «Економіка»* № 4. 2021 с.201.

57. Kobylińska U. Mierniki sprawności usług publicznych. *WSPÓŁCZESNE ZARZĄDZANIE*. 2013. № 2. 137 с. URL: <http://bazekon.icm.edu.pl/bazekon/>

element/bwmetal.element.ekon-element 000171318953 (дата звернення 08.11.2025).

58. Mario Hak, Anton Devčić. Measuring the Efficiency of the State Administration Through the Key Performance Indicators. *European Scientific Journal*. 2016. URL: https://bib.irb.hr/datoteka/858546.8592-24870-1-PB_1 (дата звернення 09.11.2025).

59. Rafał Budzisz, Sławomir Mandes. Wpływ organizacji administracji i udziału obywateli na realizację usług publicznych URL: http://www.miasta.pl/uploads/document/content_file/374/realiz_us_publ (дата звернення 05.11.2025).

60. Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing. Conflict of Interest in the Public Service. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf> (дата звернення 17.10.2025).

61. Industrial political. *Political Studies*. 1988. Vol. 36, No. 2. P. 593 – 612.

62. The Institute for Citizen-Centred Service URL: <http://www.iccs-isac.org/cmt/?lang=en> (дата звернення 17.11.2025).