

**ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ,
УПРАВЛІННЯ, ПРАВА ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Освітньо-професійна програма Зв'язки з громадськістю
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Ступінь вищої освіти Магістр

ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ

Завідувач кафедри

_____ Тамара ЛОЗИНСЬКА

07 грудня 2021 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: «Удосконалення соціальної функції місцевого самоврядування»

виконала здобувач вищої освіти заочної форми навчання

Івашенко Ірина Михайлівна

Керівник кваліфікаційної роботи

Олександр ЧЕРЧАТИЙ

Полтава – 2021 року

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА СУТНІСТЬ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.	8
1.1. Соціальна сфера як основа місцевого самоврядування: теоретичні аспекти	8
1.2. Роль соціальної функції місцевого самоврядування у становленні соціальної держави.	16
Висновки до розділу 1	22
РОЗДІЛ 2. РЕАЛІЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ШЛЯХОМ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	24
2.1. Загальна характеристика стану надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування	24
2.2. Оцінка діяльності центру надання адміністративних послуг.	31
Висновки до розділу 2	38
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З МЕТОЮ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ФУНКЦІЙ.	39
3.1. Створення доступного інформаційного ресурсу для надання адміністративних послуг	39
3.2. Веб-сайт органу місцевого самоврядування як елемент соціального комfortу територіальної громади.	49
Висновки до розділу 3	54
ВИСНОВКИ	56
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	59
ДОДАТКИ	66

ВСТУП

Актуальність теми. Процеси децентралізації публічного управління упродовж останніх років були спрямовані на розвиток місцевого самоврядування з метою реалізації притаманних йому функцій. Серед останніх важливе місце посідає соціальна функція місцевого самоврядування, реалізація забезпечення належного рівня поліпшення його якості, зокрема удосконалення процесу надання послуг як ключової умови реформування органів місцевого самоврядування. За цих умов актуальним залишається питання удосконалення нормативних, організаційних, інституційних та економічних механізмів надання якісних, орієнтованих на споживача, адміністративних послуг.

Теоретичні аспекти соціальної функції місцевого самоврядування та процесу надання адміністративних послуг на місцевому рівні в Україні та досліджували такі вітчизняні науковці, як: Ю.Ю. Абраменко, Л. Білозір, О. М. Буханевич, Н. В. Васильєва, М. Горностай, Ю. В. Даньшина, І. Драган, О. В. Карпенко, І. Б. Коліушко, Ю. О. Куц, П. Мігус, К. В. Ніколаєнко, Г. М. Писаренко, В.А.Телицька, О.К.Туркова, О. Циганов та ін. Їх доробок охоплює чимало важливих питань та надає глибоке уявлення про сутність соціальних процесів в громаді та про засади надання адміністративних послуг. Водночас, незважаючи на численні наукові розробки в даній сфері, питання теоретичного та практичного обґрунтування надання адміністративних послуг на місцевому рівні як реалізація соціальної функції, є недостатньо вивченими, що обумовлює необхідність подальших наукових розвідок в даному напрямку.

Зв'язок роботи з науковими темами. Кваліфікаційна робота виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт Полтавського державного аграрного університету за темою «Формування ефективної системи публічного управління в Україні» (номер державної реєстрації 017U003104, 2017-2026 рр.).

Мета кваліфікаційної роботи – дослідження теоретичних та

методичних підходів, а також розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення реалізації соціальної функції місцевого самоврядування шляхом надання адміністративних послуг.

Для досягнення мети в роботі поставлено і вирішено наступні **завдання**:
проведено аналіз концептуальних підходів до змісту поняття «соціальна функція місцевого самоврядування» та її співвідношення із соціальною функцією держави;

охарактеризовано стан надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування;

досліджено розвиток процесу надання адміністративних послуг на місцевому рівні та проблеми функціонування центрів надання адміністративних послуг;

охарактеризовано шляхи розвитку організації надання адміністративних послуг на місцевому рівні.

Об'єкт дослідження: суспільні відносини в системі владних повноважень щодо організації надання адміністративних послуг на місцевому рівні.

Предметом дослідження є теоретичні положення та практика надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування як їх соціальна функція.

Методи дослідження. Постановка проблеми та її розв'язання передбачили використання сукупності загальнонаукових та спеціальних методів, а саме: діалектичний підхід (при дослідженні питання розвитку системи надання адміністративних послуг на місцевому рівні); комплексний підхід (при дослідженні змісту основних понять теми дослідження); методи аналізу й синтезу, індукції та дедукції, порівняння, аналогії й абстрагування (при визначенні предмета дослідження); метод порівняльного аналізу (при вивченні теоретичних засад розуміння змісту соціальної функції місцевого самоврядування у порівнянні з соціальними функціями держави).

Інформаційною базою дослідження є нормативно-правові акти

України, науково-методична література, інформація з офіційних сайтів органів місцевого самоврядування, звіти Управління адміністративних послуг Полтавської міської ради, висновки експертів, монографії, наукові статті, особисті дослідження автора.

Окремі положення і висновки кваліфікаційної роботи мають наукову і практичну цінність.

До елементів наукової **новизни** можна віднести:

Набуло подальшого розвитку:

узагальнення питань організації надання адміністративних послуг як соціальної функції органів місцевого самоврядування, питання створення належних умов для громадян в роботі ЦНАП.

Практична значущість. Викладені в кваліфікаційній роботі пропозиції можуть бути використані для удосконалення організації надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування Полтавської області.

Апробація результатів дослідження. За результатами проведеного дослідження опубліковано тези:

1. Іващенко І. М. Соціальна функція місцевого самоврядування та її співвідношення із соціальною функцією держави. Збірник матеріалів наукових досліджень молодих учених кафедри публічного управління та адміністрування «Територія науки». Частина 3. Полтава: Кафедра публічного управління та адміністрування, 2021.

2. Іващенко І. М. Соціальна захищеність громадян з боку місцевої влади в умовах децентралізації. Матеріали щорічної студентської наукової конференції Полтавського державного аграрного університету (18 листопада 2021 р., м. Полтава).

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, 3 розділів, висновків, списку використаних джерел (50 найменувань), 7 додатків. Кваліфікаційна робота містить 5 таблиць, 5 рисунків, викладена на 58 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА СУТНІСТЬ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Соціальна сфера як основа місцевого самоврядування: теоретичні аспекти

Місцеве самоврядування є фундаментальною основою розвитку української державності. Саме ідея про необхідність встановлення дієвого та сильного місцевого самоврядування в Україні як втілення кращих демократичних практик, джерела формування культури реальної участі громади у вирішенні місцевих справ, наповнення реальним змістом прав територіальних громад має бути ключовою в процесі подальшого реформування місцевої публічної влади.

Реформа місцевого самоврядування, про необхідність якої йшлося з перших років проголошення незалежності України, була покликана визначити напрями, механізми, терміни формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади саме з позицій спроможності інституту місцевого самоврядування щодо максимального забезпечення надання якісних та доступних публічних послуг, укріплення інститутів демократії, захисту інтересів громадян в усіх сферах життя. В кінцевому результаті ефективного впровадження муніципальної реформи місцеве самоврядування має стати дієвим інструментом, що вибудує якісно нові відносини між державою та територіальними громадами, узгодить передусім їх економічні та соціальні інтереси. Власне досягнення високого рівня життя населення і є очікуваним результатом, який потрібно досягти шляхом реалізації органами місцевого самоврядування своєї соціальної функції.

Загалом, соціальна сфера та її теоретичне осмислення орієнтує на

вирішення конкретних соціальних проблем, розкриває можливості різнопланового аналізу, дозволяє відриватися від актуальної основи простих емпіричних узагальнень, поглиблює інтерпретацію очевидних явищ та процесів.

Соціальний захист є державною підтримкою всіх верств населення, які можуть зазнавати негативного впливу ринкових процесів з метою забезпечення відповідного життєвого рівня.

Систему соціального захисту населення можна представити у такий спосіб. Необхідною умовою поліпшення рівня та якості життя як міського так і сільського населення є наявність розвинутої соціальної сфери. Дослідниками визначено, що соціальна сфера є базовою самостійною сферою суспільного буття, в якій реалізуються соціальні інтереси всіх верств населення, відносини суспільства і особи, умови праці й побуту, здоров'я, відпочинку.

Саме соціальна сфера оптимізує соціальні процеси в суспільстві, створюючи принципи та механізми, інструменти та моделі, які примушують державу відтворювати її стратегію розбудови на певних засадах [9; с. 52; 15, с. 201].

Як зазначає С. П. Плечко [47, с. 233] «саме категоріальний апарат соціальної сфери найкраще відповідає потребам усебічного аналізу умов та результатів відтворення суб'єктів суспільних перетворень, вивченню їх інтересів, та потреб, стану та динаміки, рівня соціальної захищеності населення як інтегрального показника її потенціалу.

Соціальна сфера має свої закономірності розвитку і є відносно самостійною системою із загальними та специфічними зв'язками, умовами функціонування, механізмами управління».

Вважається загальнозживаним, що соціальна сфера – це сфера діяльності, яка забезпечує загальний рівень життя громадян, сприяє зростанню їх добробуту, задовольняє різноманітні потреби як суспільства, так і кожного громадянина (матеріальні, духовні, культурні, побутові), дозволяє реалізувати здібності й інтереси тих же громадян і тим самим сприяє відтворенню людини

і зростанню благополуччя в державі [13, с. 80].

До соціальної сфери належать практично всі галузі економіки, які прямо або опосередковано задовольняють потреби людини. Класифікація галузей соціальної сфери, як правило, відбувається за критеріями:

ринкові або автономні – торгівля, громадське харчування, побутове обслуговування, житлово-комунальне господарство, туризм, доходні об'єкти рекреаційного комплексу;

неринкові або бюджетні – охорона здоров'я, освіта, наука, культура і спорт, об'єкти рекреаційного комплексу, що вимагають державного, регіонального (місцевого) фінансового втручання [26; 50, с. 126].

Функції галузей соціальної сфери різні. Одні з них задовольняють духовні потреби людей (наука, культура, охорона здоров'я, рекреація і тощо), а інші – фізичні (торгівля і громадське харчування, побутове обслуговування). Саме тому соціальна сфера має економічне і соціальне значення для розвитку суспільства. Економічне її значення виявляється у тому, що вона надає послуги, необхідні для відтворення робочої сили, зростання продуктивності її праці [19; с. 105; 39, с. 29].

Окремо зауважимо, що сутність соціальної сфери в сільській місцевості буде відрізнятися від можливостей, які мають територіальні громади міст. Відрізнятимуться такі соціально значимі чинники як:

- наявність та доступність соціальної інфраструктури (лікарні, школи, дитячі садочки);
- наявність та доступність соціального (пільгового) транспорту;
- наявність та доступність закладів відпочинку (кінотеатри, спортивні комплекси, клуби, зони відпочинку).

Тому увага науковців приділяється особливостям реалізації соціальної функції місцевого самоврядування саме в сільських територіальних громадах.

Рівень розвитку соціальної сфери села залежить від результатів діяльності сільськогосподарських підприємств, розташованих на сільській території. Встановлено, що традиційно розвиток соціальної сфери села на три

чверті залежить від величини отриманого доходу від реалізації сільськогосподарської продукції, на 62 % від розміру прибутку в розрахунку на одного середньорічного працівника, на 59,6 % від рівня рентабельності підприємств, на 58 % від величини заробітної плати [7, с. 158; 37, с. 94].

Соціальна сфера у сільській місцевості є частиною суспільного життя. Його компоненти взаємопов'язані і підпорядковані одна одній і мають свої внутрішні механізми реального життя, структуру, особливості розвитку, взаємозв'язки з іншими сферами. Її функція та розвиток вимагають значної фінансової підтримки.

За дослідженнями різних авторів, цілями розвитку соціальної сфери села є [2]:

1) забезпечення реалізації конституційних прав жителів сільської місцевості на охорону здоров'я, освіту, доступ до культурних цінностей, комфортне житло, торгівлю, будинок, соціальні послуги, зв'язок з адміністративними центрами;

2) демографічний потенціал може бути розширений для створення відтворюваного середовища життя, що дозволяє сільським товаровиробникам формувати високопродуктивну працю та розвивати ефективні навички для всебічного розвитку особистості;

3) забезпечення потреба в соціальному захисті користувачів послуг незможних користувачів та потреба в соціальних послугах для інвалідів, людей похилого віку, дітей, вразливих груп у сільських громадах;

4) забезпечення можливості вибору виду та форми послуг з урахуванням інтересів різних груп доходів сільського населення;

5) зближення умов життя і виходячи з цього встановлення балансу праці та капіталу між міською та сільською місцевістю.

На нашу думку, основними показниками, що характеризують рівень розвитку соціальної сфери сільських територій є:

1) вартісні (оцінка основних об'єктів соціальної сфери та експлуатаційних витрат, обсяг послуг);

2) натуральні (рівень забезпечення житлом, площі будинків, обладнання житла комунікаціями, стан доріг тощо);

3) трудові (зайнятість населення, демографічний стан, рівень професійної підготовки, вікова структура сільського населення);

4) якісні (технічний стан об'єктів соціальної сфери, інженерне обладнання сільського житлового фонду тощо).

Фінансове забезпечення соціальної сфери сільських територій це цілісна система організації фінансових відносин, які включають відповідні форми, методи та інструменти їх реалізації, в процесі мобілізації та розподілу фінансових ресурсів на різних рівнях влади з метою створення умов для ефективного функціонування соціальної сфери.

Фінансове забезпечення реалізується через систему фінансування, яка може здійснюватися у трьох формах: самофінансування, кредитування і безповоротне фінансування з бюджету [1; 30; 46, с. 112].

В умовах зміни інституційних складових адміністративного управління, особлива роль відводиться проблемі пошуку джерел фінансових ресурсів. Розвиток сільських територій фінансується з державного та місцевого бюджетів.

Основними джерелами фінансового забезпечення соціальної сфери сільських територій є бюджетне та небюджетне фінансування. Перше означає надання в безповоротному порядку коштів із бюджетів різних рівнів суб'єктам господарювання соціальної сфери для повного або часткового покриття їхніх витрат позабюджетне фінансування включає самофінансування, кредитування та мобілізацію фінансових ресурсів з інших джерел [55].

Самофінансування є вихідною формою фінансового забезпечення та передбачає процес відшкодування поточних витрат діяльності суб'єктами господарювання соціальної сфери, а також їхній розвиток за рахунок власних джерел фінансових ресурсів (прибутку, власних надходжень бюджетних установ). До інших форм фінансового забезпечення доцільно віднести спонсорські кошти, надходження від громадських благодійних фондів, кошти

державних цільових фондів [12, с. 301; 20, с. 32].

Специфіка фінансового забезпечення функціонування соціальної сфери села полягає в тому що в таких галузях як освіта, охорона здоров'я, культура переважає бюджетне фінансування, а в побутовому обслуговуванні, громадському харчуванні, частково у фізичній культурі більшість суб'єктів господарювання функціонують на засадах комерційного розрахунку, що передбачає самофінансування та кредитування [25].

Механізм фінансового забезпечення включає в себе конкретизацію цілей, постановку завдань, визначення принципів, формулювання функцій а також трактує об'єкти та суб'єкти дії механізму, до складу якого входять ресурсне, функціональне та організаційне забезпечення.

Соціальна сфера села має функціонувати не відокремлено від інших сфер економіки. Це означає, що організаційно-економічний механізм її функціонування повинен мати якості, які притаманні всім господарським механізмам [24, с. 202; 57].

Формування нового механізму ефективного функціонування соціальної сфери села на основі розробленого комплексу організаційно-економічних принципів передбачає перегляд усієї сукупності засобів і способів регулювання з метою покращання її розвитку.

Підвищенню ефективності роботи соціальної сфери сприяють спеціальні правові акти та нормативні документи, які формують систему соціально-економічних відносин на селі. Однак ці документи не охоплюють усієї розмаїтості питань соціально-економічного розвитку села, оскільки останні потребують регулювання й іншими правовими актами, які встановлюють порядок формування і використання бюджетів усіх рівнів [29, с. 84].

Тому в контексті децентралізації застосування механізмів фінансової підтримки до місцевих бюджетів у сільській місцевості було значно розширено з урахуванням нових вимог управління.

Згідно з цими пріоритетами, стратегія формування фінансової допомоги

у сільській місцевості повинна передбачати:

досягнення оптимального рівня розподілу ресурсів між державним та місцевими бюджетами для забезпечення фінансової спроможності ОМС та ОТГ;

впорядкування повноважень щодо здійснення видатків між державним та місцевими бюджетами для делегування належного рівня повноважень щодо надання основних послуг місцевим органам влади;

складання проекту місцевого бюджету на запланований бюджетний рік та застосування нової методології розробки програм розвитку сільських територій, спрямованих на фінансування бюджету;

гарантування фінансової незалежності місцевих бюджетів на основі забезпечення відповідних ресурсів та децентралізації місцевих органів влади [8, с. 177; 16, с. 100].

Бюджети стають більш орієнтовані на розширення повноважень цих бюджетів у частині залучення інвестицій, у тому числі міжнародних, доступності кредитування, зокрема з державною підтримкою та гарантією, підвищення конкурентоспроможності сільських громад шляхом їх об'єднання та розширення спектру діяльності і переліку одержуваних суспільних послуг, поліпшення якості та зростання обсягів цих послуг, які надаються громадами жителям сільських територій.

Таким чином, введення короткочасного планування, що дозволить контролювати виконання і корекцію програм. Економічне обґрунтування витрат бюджету за статтями відповідно до потреб галузей соціальної сфери дасть можливість розвиватися. Стимулювання соціальної діяльності на рівні держави, дозволить залучити інвестиції у довгостроковій перспективі.

Ефективне місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства та необхідний елемент формування соціальної державності, має бути передусім зорієнтоване на вирішення питань соціального розвитку відповідної території, покликане здійснювати різноманітні функції у соціальній сфері життя населення. Як свідчить досвід інших країн,

територіальні громади та їх представницькі органи можуть більш ефективно, оперативно, аніж державні органи, вирішувати завдання підвищення рівня та якості життя мешканців відповідних територій забезпечувати соціальні, комунально-побутові та інші життєво необхідні потреби.

Водночас сама соціальна функція місцевого самоврядування є малодослідженою, її наявність констатується тільки у контексті класифікації функцій територіальних громад, їх органів та муніципальної влади як виду публічної влади. Її визначення зводиться до діяльності у сфері соціального обслуговування, тобто це центральний напрям діяльності місцевого самоврядування, оскільки реалізує повсякденні запити і інтереси населення; соціальна функція територіальних громад, соціальна функція муніципальної влади являють собою відповідно основні напрями і види їх діяльності у соціальній галузі.

Соціальну функцію територіальних громад визначають також як напрям діяльності територіальної громади, пов'язаний із задоволенням потреб життєзабезпечення її членів, створенням умов вільної реалізації членами громади їх вікових, фахових, культурних, національно-етнічних, релігійних та інших інтересів, з розвитком системи соціальної взаємодії. В останньому визначенні соціальна функція територіальної громади певним чином ототожнюється з культурною функцією територіальних громад, яку необхідно розглядати як самостійну функцію.

В юридичній літературі зустрічаються випадки ототожнення самої соціальної функції зі сферами діяльності, що призводить до надмірної деталізації та виокремлення наступних функцій:

- залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення;
- управління комунальною власністю;
- забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території;
- надання соціальних послуг населенню;

- забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян;
- соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян тощо.

При цьому зазначається, що функції місцевого самоврядування за сферами діяльності деталізуються та конкретизуються у вигляді певних повноважень, які закріплені в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» та галузевому законодавстві.

Вважаємо, що перелічені так звані «самостійні, виокремлені» соціальні функції є певними напрямками муніципальної діяльності в різних сферах місцевого життя (сфери охорони здоров'я, соціального забезпечення, фізичної культури і спорту, побутового обслуговування тощо) і разом становлять зміст соціальної функції місцевого самоврядування.

Необхідним етапом на шляху з'ясування суті поняття «функція» є встановлення співвідношення категорії «функція» з такими категоріями, як «діяльність», «цілі», «завдання», «компетенція».

Функції об'єктивно зумовлені й не можуть ототожнюватися ні з безпосередньою діяльністю суб'єктів місцевого самоврядування, ні з їх компетенцією. Компетенція та діяльність мають відповідати основним функціям.

Отже, не можна ототожнювати соціальну функцію з діяльністю. Поза діяльністю соціальна функція не може існувати і не може бути реалізована іншим шляхом, ніж за допомогою діяльності. Функції як основні напрями діяльності найбільш повно зумовлюють цю діяльність, її зміст, найбільш рельєфно виражають сутність і призначення місцевого самоврядування і тому іноді мимоволі ототожнюються з діяльністю.

1.2. Роль соціальної функції місцевого самоврядування у становленні соціальної держави

Враховавши досвід держав з традиційно розвиненою демократією, Україна визнала за необхідне реформування публічної влади з метою зміцнення основ місцевого самоврядування. При цьому основною перевагою місцевого самоврядування є наближеність до відповідної територіальної громади та найкраще усвідомлення її першочергових, нагальних потреб.

Фактично, закріплене в Конституції України право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення у більшості територіальних громад залишилося не реалізованим. Через велику подрібненість територіальних громад, відсутність власних можливостей розвитку, старіння населення, значний відтік економічно активної його частини у великі міста чи за межі України поліпшити якість надання членам територіальних громад, передусім сільських та селищних, гарантованих державою якісних соціальних та адміністративних послуг, відповідальність за які несуть органи місцевого самоврядування, на наявній територіальній та законодавчій основі немає можливості.

Водночас саме завдяки місцевому самоврядуванню, як зазначає М.О. Баймуратов, демократія перетворюється в справжнє народовладдя і тільки з визнанням і зростанням прав територіальних громад, що є первинними суб'єктами, більш конкретними і змістовними стають політичні і соціально-економічні права громадян, гармонізуються багаторічні відносини між ними і державою, стійкішою, стабільнішою стає сама держава [49, с. 154].

Сьогодні незаперечною є роль місцевого самоврядування в реалізації різноманітних прав людини. Виходячи з визначення місцевого самоврядування як права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення пріоритетним завданням інституту місцевого самоврядування є належна реалізація саме соціальних прав кожного мешканця.

В юридичній літературі права людини та місцеве самоврядування розглядались як самостійні проблеми. Проте сама природа цих інститутів сучасної демократії, їх нормативно-правовий зміст, функціональне призначення, механізми реалізації та гарантування свідчать про їх тісну взаємодію та взаємодоповнення.

Так, підтверджуючим фактом цьому є сукупність правових норм – принципів, які закріплюють та регулюють суспільні відносини в процесі реалізації місцевим самоврядуванням прав та свобод людини та громадянина, та які й повинні визначати поняття та зміст місцевого самоврядування. Окремо варто виокремити й правові норми – принципи, що закріплюють та регулюють соціальну політику місцевого самоврядування, спрямовану на створення умов, які забезпечували б гідне існування та вільний розвиток особистості становлять соціальну основу місцевого самоврядування. Соціальна політика місцевого самоврядування спрямована на безперервне та істотне покращення умов життя відповідних територіальних громад.

Належне виконання соціальної функції держави, зокрема у сфері місцевого самоврядування багато в чому залежить від матеріальних можливостей суспільства, від наявності певної матеріальної бази. Таке твердження є логічним продовженням бачення зарубіжних вчених, які пов'язують появу соціальної держави саме з розвитком соціальних функцій держави.

Аналогічним є бачення В. Г. Постнікова, який під соціальною державою розуміє історично конкретну та законодавчо оформлену функцію держави, що має на меті таке регулювання відносин між різними соціальними групами, яке б забезпечувало історично певний рівень добробуту населення, необхідний для сталого, незалежного розвитку виробництва та суспільства [56, с. 102].

Пропонуючи вважати соціальною державою інститут, спрямований на організацію нормального життя та розвиток усього суспільства, захист прав, свобод і законних інтересів усіх громадян і народів, що його населяють, знаряддя вирішення суперечок і конфліктів як усередині держави, так і за її

межами, А. С. Піголкін фактично має на увазі теж її основні внутрішні та зовнішні функції [50, с. 64]. Соціальна держава є чинником суспільного благополуччя, що ґрунтується на принципах соціальної рівності, солідарності та взаємної відповідальності членів суспільства. Конституційне ж закріплення соціальності держави означає покладання на державу загально соціальної функції, турботи влади про благо всіх громадян і розподіл матеріальних благ пропорційна їх економічному потенціалу [54, с. 386].

Місьцеве самоврядування фіксує політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства у будь-якій сфері суспільного розвитку. Також на цьому рівні публічної влади, як зазначає О. В. Батанов, відбувається діалектичне поєднання волі законодавця з конкретними інтересами місцевого населення, яке стає не тільки первинним суб'єктом локальних конституційно-правових відносин, а й основним суб'єктом управлінських, адміністративно-правових відносин, що є однією з характерних рис місцевого самоврядування [41, с. 72]. У цьому плані можна погодитись з думкою О. Р. Єр'оміна про те, що єдино можливим шляхом здійснення людиною публічної діяльності у рамках будь-якого співтовариства (за обов'язковості нормативного регулювання подібної поведінки) є реалізація її прав та свобод. Через сукупність суб'єктивних прав і свобод можна розглядати весь спектр відносин, що виникають у процесі спільної діяльності людей [26, с. 15].

Саме інститут місцевого самоврядування дозволяє поєднати інтереси держави, суспільства та окремо взятої людини, які полягають в наданні та реалізації всього комплексу прав та свобод людини та громадянина. Реалізація місцевим самоврядуванням соціальних прав допомагає у становленні та подальшому розвитку України як соціальної держави та сприяє формуванню громадянського суспільства. Однак, на жаль, можна констатувати той факт, що дослідження ідей соціальної, правової держави, побудови громадянського суспільства мають теоретичний характер та досить часто залишають поза увагою питання практичного забезпечення соціальних прав таким видом

публічної влади у сучасній державі як місцеве самоврядування.

Так, ряд вчених вважають основним завданням соціальної держави створення умов і відповідальність за реалізацію прав людини «другого покоління» [35, с. 64]. Це положення є центральним у сучасній концепції соціальної держави, адже держава, де реально не забезпечені соціальні, економічні, культурні права і яка навіть не прагне до цього, однозначно не може іменуватися соціальною.

Науковці у рамках дисертаційних досліджень стверджують, що на сьогодні не існує єдиного визначення соціальної держави. Так, Б. І. Сташків вказує, що соціальною є держава, яка гарантує людині належні їй соціально-економічні права шляхом створення необхідних умов для їх реалізації та здійснює соціальну політику на засадах соціальної справедливості і в інтересах усього суспільства [8, с. 24]. О. З. Панкевич пише, що соціальна держава – це держава, яка, маючи за економічну основу соціально орієнтоване ринкове господарство, створює всі можливі умови для реалізації економічних, соціальних і культурних прав людини, для самостійного забезпечення ініціативною та соціально відповідальною особою необхідного рівня матеріального добробуту собі та членам своєї сім'ї; гарантує кожному прожитковий мінімум задля гідного людини існування й сприяє зміцненню соціальної злагоди в суспільстві [32, с. 15]. При цьому автор вказує на те, що у діяльності соціальної держави в гуманітарній сфері дедалі виразнішою стає тенденція до зміщення «центра ваги» при виконанні соціальних функцій від власне державних установ до інституцій приватного сектора та недержавних неприбуткових організацій. Попри це, держава й надалі має залишатися головним суб'єктом соціальної політики, відіграючи провідну роль у забезпеченні гарантій здійснення економічних, соціальних і культурних прав своїх громадян [31, с. 16].

Л. Ф. Безлепкіна соціальною державою вважає таку державу, у якій враховуються інтереси всіх соціальних прошарків суспільства, де працездатним людям надається можливість заробляти на гідне життя собі і

своїм родинам, а непрацездатним забезпечується гарантований рівень життя за допомогою виплат пенсій, допомоги, надання інших видів соціального забезпечення і соціальної допомоги. Це держава, у якій людині гарантоване право свободи споживання і право вільної господарської діяльності тощо [34, с. 16]. Соціальна держава покликана цілеспрямовано поліпшувати і захищати матеріальний добробут людини, служити завданням забезпечення людині гідного життя, стверджувати в суспільстві принципи гуманізму та справедливості. Аналізуючи вище наведені визначення соціальної держави, ми приходимо до висновку про те, що її основу становлять соціально-економічні права та обов'язок держави щодо їх належної реалізації.

На сучасному етапі розвитку державності, що зв'язаний з магістральними і перманентними процесами формування інститутів громадянського суспільства, а також з реалізацією на практиці політико-правового і соціально-економічного феномена соціальної держави, що виявляється у вигляді системи найбільш важливих суспільно-правових доміант, концептів, пріоритетів, «вимірів» сучасного соціального розвитку, об'єктивно як така система визнається локальна демократія, місцеве самоврядування, як простір, де проходить фактична життєдіяльність людини і виявляються всі її життєві потреби й устремління [41, с. 74]. Саме в таких умовах формуються реальні соціальні й державно-правові механізми захисту прав людини, що є запорукою створення відповідного соціального середовища – простору, вільного від права, де людина, а в нашому розумінні житель відповідної території держави – член територіального співтовариства, може самостійно модифікувати алгоритм своєї поведінки і здійснювати конкретні дії. Таким чином, саме на рівні місцевого самоврядування, його інститутів виявляються складні різнорівневі елементи соціального механізму, спрямованого на здійснення реальної можливості самим громадянам, членам територіальних громад активно брати участь у реалізації, забезпеченні й самозахисті своїх прав і свобод, у тому числі й через інститути місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування як інститут демократичної, соціально-правової держави, реалізуючи соціальні інтереси територіальних громад, тим самим забезпечує реалізацію загально соціальних інтересів, які базуються на принципах соціальної справедливості, рівності та свободи та мають на меті загальне піднесення добробуту яке можливе тільки шляхом реалізації соціально-економічних прав, які в кінцевому результаті гарантуватимуть гідний людини прожитковий мінімум та певні види соціального забезпечення. При цьому перевагою місцевого самоврядування є, з одного боку, відкритість та доступність кожного члена територіальної громади до власно сформованого представницького органу, який підзвітний та підконтрольний винятково відповідній громаді, з другого – можливість своєчасного реагування на соціальні проблеми кожного мешканця, забезпечення адресності соціального захисту населення, досягнення відповідного рівня соціальної злагоди та громадянського миру.

Найголовнішим завданням сучасної соціальної держави є забезпечення максимально сприятливих умов для самореалізації особистості, що дає змогу не тільки знижувати гостроту соціальних проблем, а реально покращувати людський ресурс, перетворювати його на якісний людський капітал – основний ресурс і капітал держави в умовах постіндустріального розвитку.

У соціальній державі реалізація державних соціальних гарантій здійснюється не на принципах знеособленого державного патерналізму, що породжує, як правило, соціальне утриманство та маргінальні асоціальні групи, а проведення цілеспрямованої державної політики в соціальній сфері. У рамках такої політики, складовою частиною якої є й муніципальна політика, пріоритет віддається забезпеченню максимально сприятливих умов для самореалізації особистості як найбільш ефективного напрямку зниження гостроти соціальних проблем [5].

Висновки до розділу 1

Соціальна функція місцевого самоврядування є важливою складовою сучасного розвитку територіальних громад. Значна увага приділяється дослідженням змісту та сутності соціальної функції місцевого самоврядування не тільки в межах науки публічного управління, але і в рамках юридичної науки, оскільки це питання викликає все більше зацікавленості як фактор розвитку демократичної держави, захисту прав та законних інтересів громадян. Проведений аналіз теоретичних засад соціальної функції місцевого самоврядування дає підстави стверджувати, що це надзвичайно багатовекторний механізм реалізації інтересів територіальних громад. Соціальна функція місцевого самоврядування реалізується через забезпечення належного рівня медичного обслуговування, соціального захисту малозабезпечених верств населення, громадян, які тимчасово постраждали в наслідок складних життєвих обставин (переселенці, жертви домашнього насильства, безробітні, безхатчинки тощо). Об'єктивна оцінка такого кола проблем дає розуміння того значного морального та соціально-економічного навантаження, яке покладається державою і суспільством на територіальні громади з перенесенням ряду соціальних завдань до їх компетенції.

Не випадково зацікавленість науковців викликає не стільки питання правового забезпечення реалізації соціальної функції місцевого самоврядування (вона охоплює значний масив законодавчих актів, структурованих за сферами суспільних відносин – освіта, медицина, публічна безпека, соціальний захист тощо), скільки співвідношення соціальної функції місцевого самоврядування із соціальною функцією держави та соціальними інтересами територіальних громад.

РОЗДІЛ 2

РЕАЛІЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ШЛЯХОМ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

2.1. Загальна характеристика стану надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування

Одним із напрямів реалізації соціальної функції місцевого самоврядування є надання адміністративних послуг. Зміна повноважень громад та органів влади на рівні новосформованих районів потребує внесення відповідних коректив до процесу функціонування Центрів надання адміністративних послуг (надалі –ЦНАП). Вирішення даного питання, згідно офіційних даних Міністерства цифрової трансформації України, полягає надання права надавати адміністративні послуги лише на рівні територіальних громад [4]. Рішення обґрунтовано можливість мешканців громади самостійно обирати відповідальних за надання основних адміністративних послуг і реалізовувати контроль їх діяльності. Подальшим кроком у даному напрямку є передача ЦНАП, створених районними державними адміністраціями, у підпорядкування виконавчим комітетам місцевих рад.

Вказані процеси мають бути унормовані шляхом прийняття із відповідними змінами та доповненнями Проекту Закону України від 15.06.2020 № 3651 та додатковими нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, що визначатимуть «особливості реорганізації та правонаступництва майна, прав та обов'язків, які належали районним радам [52]». Потребує розробки та затвердження відповідний порядок, що визначатиме механізм передачі ЦНАП у підпорядкування виконавчим комітетам місцевих рад. Порядок має бути гармонізований, зокрема, з положеннями Бюджетного кодексу, Законів України «Про місцеве

самоврядування в Україні», «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності». Порядок має передбачати та унормувати «розмежування компетенції та взаємодії органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій з питань реалізації права власності на майно територіальних громад, спільне майно територіальних громад районів, перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів із відповідним перерозподілом прав та обов'язків між органами місцевого самоврядування у зв'язку з утворенням (ліквідацією) районів, затвердженням територій територіальних громад».

Законом України «Про адміністративні послуги» (далі – Закон) встановлено правові засади створення та забезпечення функціонування центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). Згідно із цим Законом ЦНАП – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської міської державної адміністрації, районної, районної у місті Києві, державної адміністрації.

Сам центр не є суб'єктом надання адміністративних послуг, а забезпечує можливість отримання послуг в одному приміщенні за принципом «єдиного вікна» (суб'єктами надання послуг є державні органи та органи місцевого самоврядування). Із цією метою здійснюється взаємодія адміністраторів центру (посадових осіб органу, який створив центр) з органами, які надають адміністративні послуги.

Законом не передбачено створення центрів при обласних державних адміністраціях, оскільки їх утворення передбачено при тих місцевих органах, які надають найбільшу кількість послуг громадянам і господарюючим суб'єктам. При цьому Законом передбачено, що через Центр, створений при місті (обласному центрі), можуть надаватися адміністративні послуги обласної державної адміністрації (у разі прийняття узгодженого рішення такої міської ради та обласної державної адміністрації). З метою забезпечення доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні

підрозділи центрів.

Для належної організації роботи центрів Кабінетом Міністрів України прийнято такі нормативні акти: Примірне положення про центр, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118 [17]; Примірний регламент центру, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2013 р. № 588 [19]; розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» [35] тощо. Перелік адміністративних послуг, які надаються через Центр, визначається органом, який прийняв рішення про його створення. При цьому такий перелік має включати адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523 [35]. На основі узгоджених рішень із суб'єктами надання адміністративних послуг через Центр також можуть надаватися інші адміністративні послуги.

З 4 жовтня 2015 р. набули чинності зміни до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», внесені Законом України від 12 лютого 2015 р. № 191–VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)», відповідно до яких дозвільні центри ліквідовано, а адміністративні послуги з питань видачі документів дозвільного характеру надаються через адміністраторів центрів надання адміністративних послуг.

З 2012 р. в Україні розпочалося офіційне створення центрів надання адміністративних послуг – ЦНАП та розвиток мережі ЦНАП (рис. 2.1.).

Держава створює їх для полегшення отримання послуг фізичними та юридичними особами і для усунення корупційного ризику, адже завдяки таким центрам громадяни не контактують з чиновниками.

Ухвалений у 2012 році Закон «Про адміністративні послуги» зобов'язав створювати ЦНАП лише державні адміністрації та міста обласного значення, але внаслідок процесу об'єднання територіальних громад ЦНАП почали

з'являтися і в територіальних громадах.

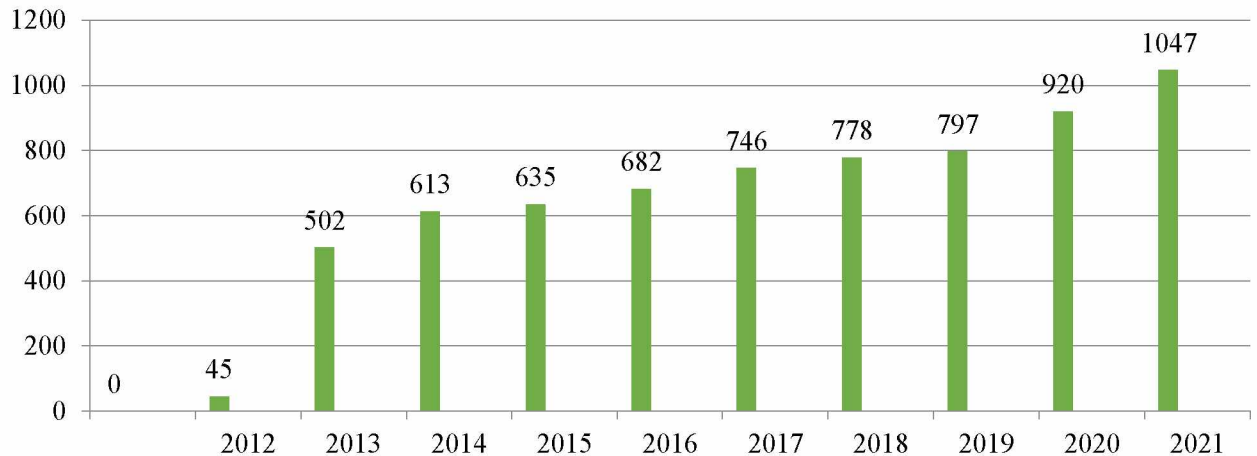


Рис. 2.1. Розвиток мережі ЦНАП в Україні, 2012-2021 рр.

Загальновідомий факт, який неодноразово оприлюднювали на офіційному сайті реформи децентралізації, свідчить, що до старту реформи в Україні працювали 45 ЦНАП. У відповідності до закону про адміністративні послуги утворювати ЦНАП зобов'язані районні державні адміністрації та міста обласного значення. Таким чином, в Україні повинні були з'явитися щонайменше 590 центрів адмінпослуг, що мало значно покращити життя громадян у частині доступності до для них цих послуг. Протягом 2013 р. відбувся певний стрибок у кількісному зростанні – утворилося вже 502 центри, а потім приріст ЦНАП створювали лише органи місцевого самоврядування, у першу чергу – об'єднані територіальні громади. Це пов'язано з децентралізацією повноважень. Так, наприклад, з 50 нових ЦНАП, створених у 2017 році, 80 % створено саме в об'єднаних територіальних громадах. У 2019 р. 168 ЦНАП вже працює в територіальних громадах, у тому числі 37 – у містах обласного значення. Це дозволяє робити мережу ЦНАП максимально розвинутою і доступною, наближати послугу безпосередньо до громадян. У цьому полягає одне із завдань реалізації соціальної функції, яку покладено на місцеве самоврядування.

Але найважливіше – на шляху до загального підвищення якості надання адміністративних послуг особливої актуальності набуло саме питання

децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг на рівень органів місцевого самоврядування, зокрема через інструменти делегування. І хоча у багатьох випадках цей напрям потребує узгодження із реформою місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, частина повноважень вже зараз передана місцевому самоврядуванню (принаймні містам обласного значення). Зокрема, це стосується вже згаданих базових адміністративних послуг. На довгострокову перспективу така децентралізація має бути генеральним напрямом державної політики. Бо саме децентралізація дозволяє суттєво покращити якість послуг через підвищення впливу громади на суб'єктів надання цих послуг. Розподіл кількості центрів у відповідності до органів, що їх утворили, наведено на рис. 2.2.

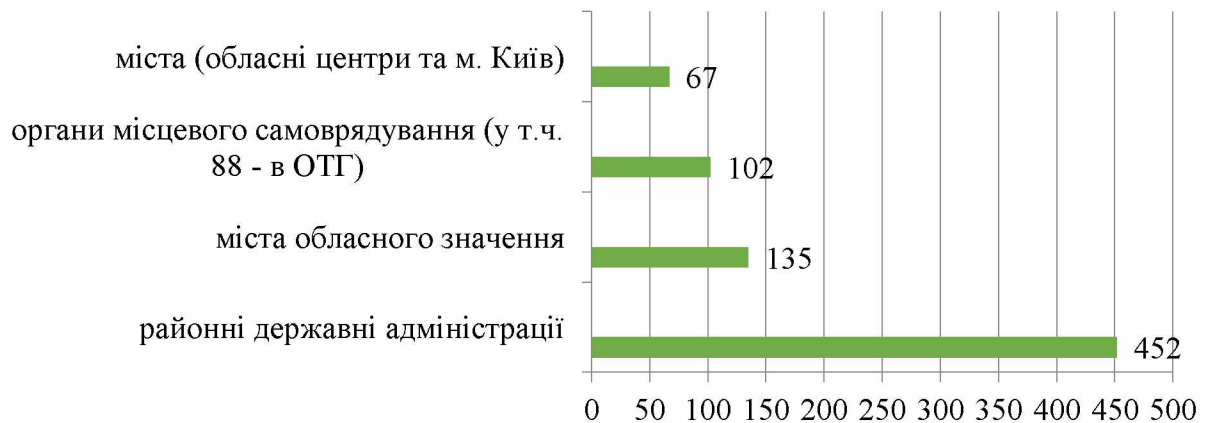


Рис. 2.2. Розподіл ЦНАП в Україні за органами публічного управління, що їх утворили

Згідно з частиною 6 ст. 12 Закону «Про адміністративні послуги» перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, визначається органом, який створив ЦНАП. З точки зору інтересів споживачів послуг важливо, щоб у ЦНАП надавалася максимальна кількість послуг і щоб там обов'язково були популярні (базові) адміністративні послуги. Більшість з них сьогодні належать до компетенції органів виконавчої влади, і тому можливість включення цих послуг до переліку послуг ЦНАП залежить від Кабінету Міністрів України.

Основним інструментом інтеграції цих послуг у ЦНАП є норми абзацу першого частини 7 ст. 12 Закону, за яким до переліку адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, повинні бути включені послуги органів

виконавчої влади, які мають надаватися в ЦНАП за переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України від 16 травня 2014 р., розпорядження № 523 (рис.2.3). Практика показує, що ці послуги справді є найнеобхіднішими для громадян і суб'єктів господарювання.

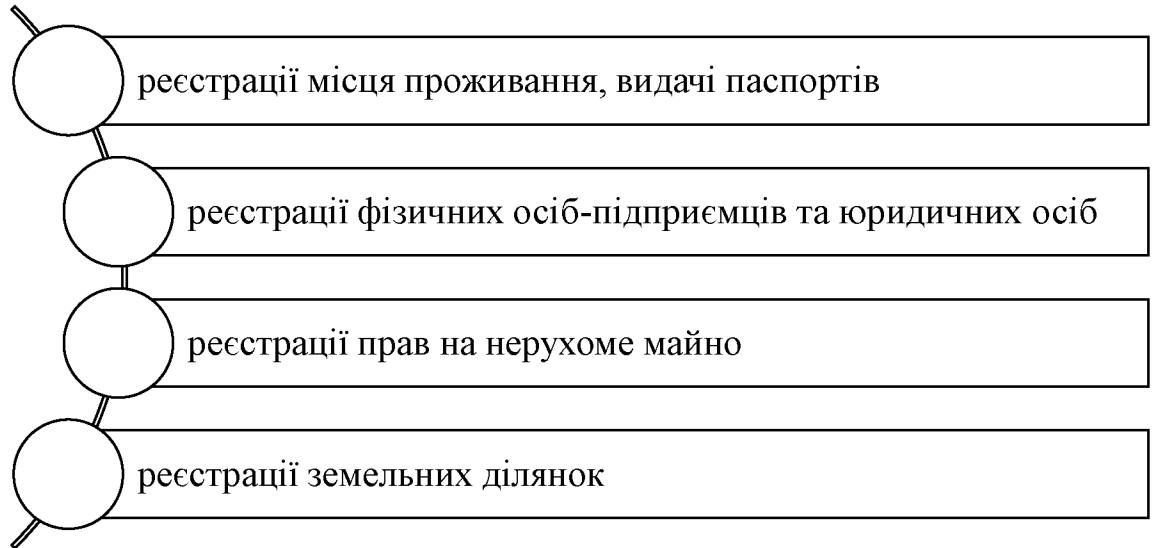


Рис. 2.3. Основні групи адміністративних послуг, які повинні надавати ЦНАП

Аналіз показників якості надання адміністративних послуг у ЦНАП проводився за двома напрямками: загальний аналіз показників серед усіх ЦНАП; аналіз показників за чотирма типами ЦНАП.

В аналізі даних показників використовувалась інформація, яка була надана від 797 ЦНАП, які розміщені по усій території України (окрім АР Крим та тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей) станом на 01.07.2019 р.

До показників, які характеризують ефективність надання адміністративних послуг у ЦНАП належать: кількість послуг, які надаються у ЦНАП; кількість адміністраторів, які працюють у ЦНАП; середня кількість послуг, які надаються у ЦНАП за один робочий день.

Розглянемо статистику роботи (кількість послуг) у ЦНАП, у яких надається найбільший перелік послуг рис. 2.4.

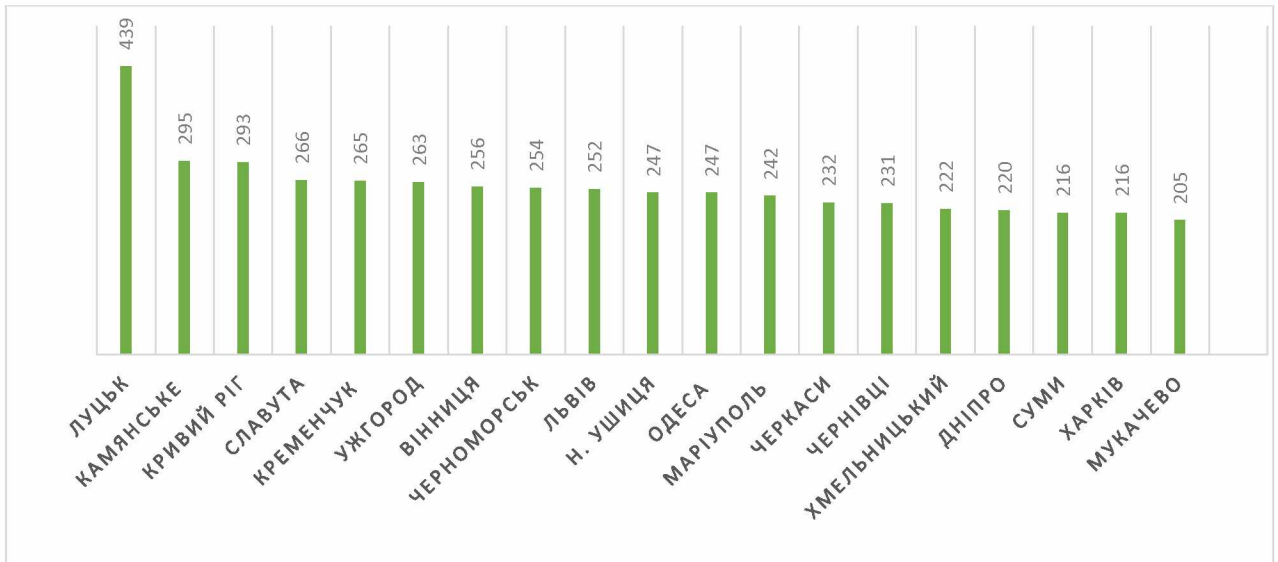


Рис. 2.4. ЦНАП, у яких надається найбільший перелік послуг

Серед рекордсменів по кількості послуг, які надаються в одному ЦНАП – є місто Луцьк та Кам'янське, де надається 439 та 295 послуг відповідно. Ще у 15 ЦНАП надається більше 200 послуг.

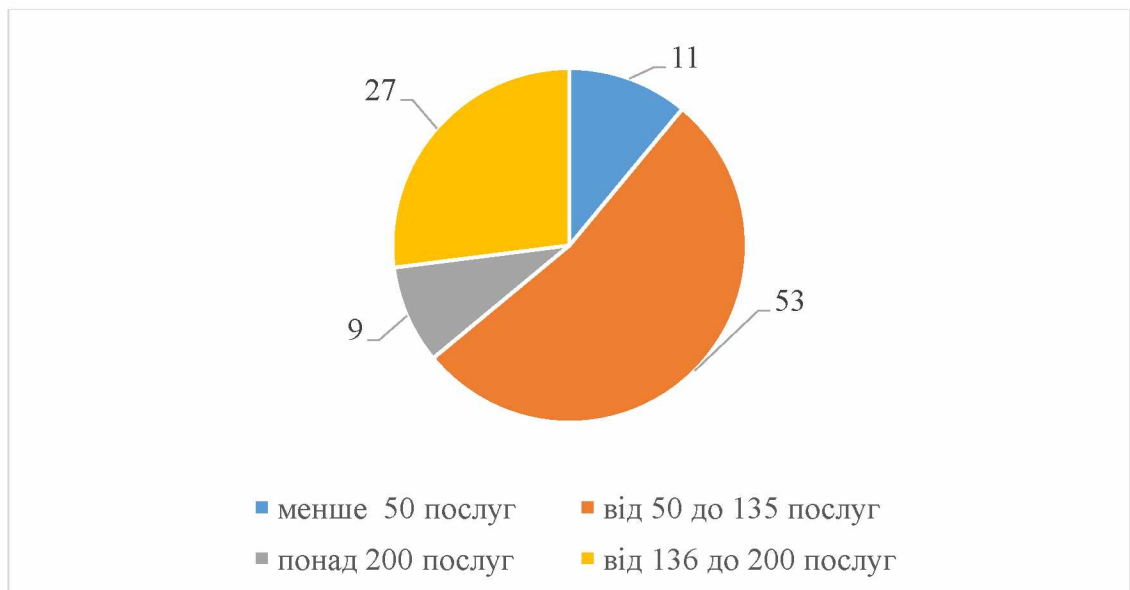


Рис. 2.5. Розподіл ЦНАП територіальних громад України за кількістю послуг, що надаються (%).

Якщо аналізувати дані стосовно кількості надання адміністративних послуг із всього переліку ЦНАП, отримаємо наступну інформацію рис 2.5: 9 % – надає більше 200 послуг; 27 % – надає від 200 до 136 послуг; 53 % – надає від 135 до 50 послуг; 11% – менше 50 послуг.

Проблемним питанням, пов'язаним з належною організацією надання адміністративних послуг через центри, є відсутність достатньої кількості призначених адміністраторів. Враховуючи існуючі проблеми щодо належного кадрового забезпечення діяльності ЦНАП, актуальним завданням є обрахування оптимальної чисельності адміністраторів ЦНАП. Згідно ст. 13 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено, що кількість адміністраторів визначається органом, який прийняв рішення про утворення ЦНАП. Отже, такі рішення ухвалюють або міські та селищні ради, або місцеві державні адміністрації, які утворили конкретний ЦНАП.

Одночасно чиним законодавством не визначено критеріїв, які впливають на визначення кількості адміністраторів. Однак є очевидним прямий зв'язок між достатньою кількістю адміністраторів у ЦНАП та оперативністю обслуговування суб'єктів звернення, часом очікування в черзі. На розрахунок кількості адміністраторів мають прямий вплив, насамперед, такі чинники: кількість звернень за відповідними адміністративними послугами в попередні періоди (або кількість безпосередніх контактів персоналу із суб'єктами звернення). На останній чинник, у свою чергу, впливають організація праці у ЦНАП та рівень забезпечення персоналу технічними засобами й програмними продуктами [4].

Одночасно навантаження на адміністраторів може змінюватись через дію інших чинників, а саме: розширення переліку послуг у ЦНАП, прийняття нового законодавства тощо.

Брак персоналу у ЦНАП призводить до утворення черг. Керівництво ЦНАП в ході організації роботи центру враховує, що кількість адміністраторів та кількість робочих місць у ЦНАП можуть не збігатися. З метою уникнення перевантаження адміністраторів та створення сприятливих умов для користування послугами центру громадянами застосовують різні підходи до графіку роботи центру. Зокрема, подовжений графік роботи ЦНАП надає змогу при меншій кількості робочих місць залучати більшу кількість персоналу. Також необхідно враховувати, що, крім адміністраторів, до

штатного розпису ЦНАП, зокрема у великих містах та районах, також може бути включено й інший персонал [28].

2.2. Оцінка діяльності центру надання адміністративних послуг

Центр надання адміністративних послуг виступає на сьогодні для громадян осередком використання сучасних технологій, соціального комфорту, компетентних консультацій. У таких центрах громадяни взаємодіють із державою для забезпечення своїх потреб у набутті та припиненні різних прав. За адміністративними послугами можуть звертатися як фізичні, так і юридичні особи.

Робота ЦНАП в Україні перебуває у стані постійного удосконалення. Так, наприклад, ЦНАП Полтавської міської ради за останні роки збільшив кількість послуг для споживачів у 20 разів, а кількість адміністраторів – у 5 разів.

З 2016 р. у ЦНАП працює електронна система керування чергою, що дає змогу відвідувачам у комфортній зоні очікування стежити за часом прийому на великих моніторах. Також тут використовують електронний комплекс «Універсам послуг», а що означає відмову від рукописних заяв, адже про готовність результату клієнт дізнається з sms-повідомлення.

Основним критерієм оцінювання ефективності роботи ЦНАП є стан задоволення громадян і прями вигоди чи зручності, які вони отримують. Першочерговим компонентом на шляху до досягнення високої ефективності є доступність місцевої влади та її прозорість в ухваленні рішень. Такий підхід лежить в основі кожної з ініціатив Проекту ПРОМІС і тому передбачає надання всебічної допомоги органам місцевого самоврядування в упровадженні моделі «відкритого ефективного врядування». Удосконалення управління, бюджетування та надання адміністративних послуг для населення впливає не лише на здатність місцевої влади оперативно реагувати на потреби

громади, раціонально та прозоро управляти наявними ресурсами, а й забезпечувати сприятливі умови для ведення підприємницької діяльності та подальшого залучення інвестицій у міста й регіони.

Так ряд особливо важливих оновлень у ЦНАП відбувся завдяки фінансовій підтримці Проекту ПРОМІС у рамках Фонду підтримки ініціатив із демократичного врядування та розвитку, про що докладно повідомляли місцеві ЗМІ [26] (рис. 2.5).

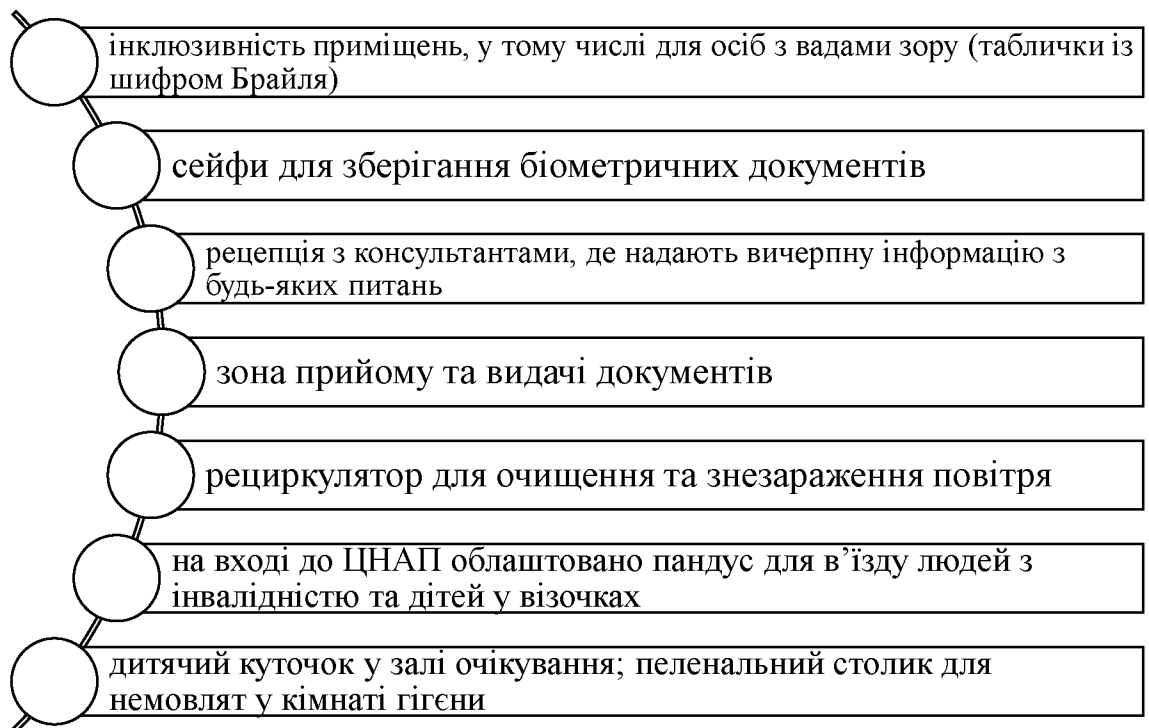


Рис. 2.5. Основні нововведення сервісів для відвідувачів ЦНАП у місті Полтава, проведені за сприяння Проекту ПРОМІС

Щотижня відбуваються внутрішні навчання для адміністраторів ЦНАП, де вони знайомляться з новими нормативними документами, що набрали чинності. Адже володіння достовірною інформацією – фундамент для надання якісних послуг населенню. Для працівників ЦНАП було проведено тренінги з проблем управління стресом, ефективні комунікації та управління конфліктами. Тренінги, що відбулися завдяки команді Проекту ПРОМІС, відобразили чимало психологічних аспектів роботи, вихід із тих ситуацій, які щодня виникають у роботі й часто не знаходять швидкого конструктивного

рішення.

Оскільки для ЦНАП важливо встановлювати та грамотно опрацьовувати зворотний зв'язок із клієнтами, нещодавно з ініціативи Проекту ПРОМІС було проведено анкетування відвідувачів для моніторингу якості надання послуг. Це дало можливість з'ясувати, що є основною метою для звернень громадян, з яких питань вони найчастіше звертаються до ЦНАП та чи вдається їм вирішити ці питання повною мірою (табл.2.1).

З кожним роком ЦНАП підвищує показники своєї роботи, зокрема завдяки співпраці з ПРОМІС, центр може обслуговувати до 250 осіб, а в дуже напружений день може прийняти і близько 400 осіб [26].

Таблиця 2.1

Загальна характеристика звернень громадян до ЦНАП

Мета звернення громадян до ЦНАП	отримання конкретної послуги	79,4%
	консультації	20,6 %
Структура послуг	реєстрація місця проживання	20,4 %
	інші послуги	8,6 %
Результативність звернень	питання вирішено повністю	64,6 %
	справа вирішена з першого звернення	63,2 %

Перед відвідуванням ЦНАП громадяни цікавляться ряд аспектів роботи центру, пріоритетність яких показана на рис. 2.6.



Рис. 2.6. Пріоритети інформації про роботу ЦНАП, яка цікавить громадян перед відвідуванням [29]

Дослідження, проведені фахівцями, показують, що за звичай для громадян найінформативнішим джерелом про роботу ЦНАП є Інтернет (12,3 %), а найменш ефективним джерелами інформації є рекламні буклети (видання яких вважається необхідним елементом розповсюдження інформації, і на які витрачають чималі кошти), електронна пошта та засоби масової інформації.

Щодо тривалості очікування у черзі на отримання послуги у ЦНАП, то обслуговування займає в середньому до 10 хвилин (27 %). За результатами проведених опитувань респонденти зазначали, що не перебували у черзі більше 30 хвилин. За даними соціологічних опитувань у 2019 р. мешканці міст Хмельницький (21 %) та Черкаси (19 %) зазначали, що їм доводилося чекати у чергах понад годину [29].

За результатами опитування, яке проводилося в ряді міст України Фондом «Демократична ініціатива» ім. Ілька Кучеріва у 2015-2019 роках, привітність працівників ЦНАП відзначили 92 % респондентів у 2015 р. та 95,9 % – у 2019 р.; висока оцінка їх компетентності зросла з 91 % до 95 % за відповідний період [29].

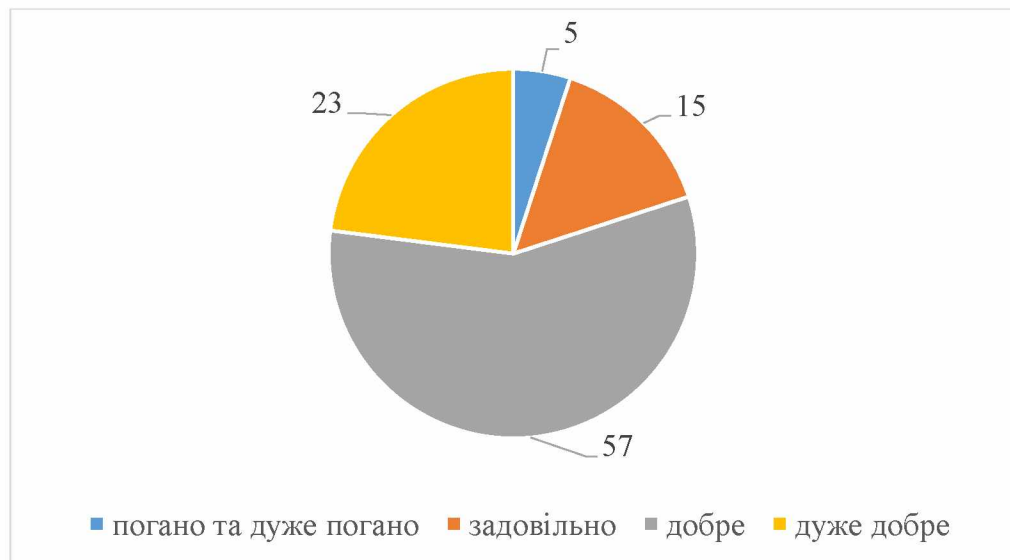


Рис. 2.7. Комплексна оцінка результатів роботи ЦНАП споживачами адміністративних послуг

У різних регіонах України неодноразово проводились дослідження щодо

оцінювання роботи ЦНАП, його ролі в житті громади, комфортному сприйнятті соціуму мешканцями територіальних громад. Найбільше позитивних оцінок одержала робота ЦНАП міст Чернівці (85 %), Вінниця (84 %), Київ, Івано-Франківськ, Луцьк (по 76 %), Рівне (75 %). У цьому рейтингу останні місця посіли Чернігів (9 %) та Одеса (8,7 %) [29]. Зрозуміло, що дана ситуація не є константою, а робота ЦНАП територіальних громад, у першу чергу обласних центрів, постійно удосконалюється. Щодо оцінки роботи полтавського ЦНАП, то переважною більшістю респондентів (57 %) вона оцінена як «добре» (рис.2.7). Окремо зазначимо, що лише 5 % опитуваних вирішили оцінити роботу як «погано та дуже погано». Аналіз громадської думки показав, щодо комфортних умов обслуговування клієнтів ЦНАП виявилось значно більше задоволених адміністративними послугами.

Більшість опитаних громадян на сьогодні в Україні, за даними різних агенцій, вважають можливість отримання адміністративних послуг в електронному форматі складовою свого соціального комфорту та очікують цього від комплексу послуг місцевих ЦНАП. Цілком зрозуміло, що такому сприйняттю електронних адміністративних сервісів сприяло успішне запровадження Міністерством цифрової трансформації застосунку Дія та відкриття відповідних центрів надання адміністративних послуг. Подальша цифровізація у сфері надання адміністративних послуг громадянам є беззаперечним стратегічним напрямом для роботи органів місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 2

З широкого кола функцій місцевого самоврядування соціальна сприймається як провідна для переважної більшості мешканців територіальних громад. Реалізувати соціальний потенціал місцевого самоврядування покликана можливість надання якісних різнопланових адміністративних послуг на рівні територіальних громад. У даному розділі

акцентовано увагу на процесі створення центрів надання адміністративних послуг, який розпочався в Україні з 2012 р. та успішно продовжується в рамках реформи децентралізації.

Законом України «Про адміністративні послуги» встановлено правові засади створення та забезпечення функціонування центрів надання адміністративних послуг як постійно діючого робочого органу або структурного підрозділу виконавчого органу міської, селищної ради або Київської міської державної адміністрації, районної, районної у місті Києві, державної адміністрації.

Станом на 1 листопада 2021 р., загальна кількість утворених ЦНАП в Україні налічує 1047 центрів, а також працюють їх територіальні підрозділи, віддалені робочі місця та мобільні центри надання адміністративних послуг.

До показників, які характеризують ефективність надання адміністративних послуг у ЦНАП належать такі, як: кількість послуг, які надаються у ЦНАП; кількість адміністраторів, які працюють у ЦНАП; середня кількість послуг, які надаються у ЦНАП за один робочий день.

Серед найважливіших характеристик роботи ЦНАП є кількість послуг, які надаються у одному центрі, що дозволяє громадянам значно економити час, власні організаційні ресурси. З'ясовано, що вже тривалий час першість за цим показником тримає місто Луцьк, у ЦНАП якого надається 332 послуги. Ще у 15 ЦНАП України надається більше 200 послуг. Загалом, у 10 містах України в середньому за один робочих день через ЦНАП та його територіальні підрозділи надається більше 500 послуг, рекордсменами є Харків (5800 послуг/день) та Київ (4490 послуг/день). За результатом проведеного моніторингу сфер діяльність управління адміністративних послуг Полтавської міської ради можна стверджувати, що в 2019 р. (до введення карантинних обмежень, викликаних пандемією коронавірусу) в центрі надавали 158 видів послуг.

Організація роботи ЦНАП будується на засадах конструктивності та ефективності, чому сприяє структура кадрового апарату. Із загальної кількості

працівників ЦНАП керівники складають 14 %, адміністратори – 63,6 %, державні реєстратори – 8,9 %, реєстратори місця проживання – 3,7 %. До роботи в ЦНАП також залучаються: представники структурних підрозділів райдержадміністрації; представники територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади. В Україні станом на 1 квітня 2019 р. кількість залучених працівників інших служб, які надавали послуги у ЦНАП складала 2408 осіб.

Основними суб'єктами надання послуг, які працюють в рамках ЦНАП міста Полтави є: управління державної міграційної служби у Полтавській області; державна архітектурно-будівельна інспекція у Полтавській області; управління реєстрації місця проживання фізичних осіб; головне управління Держгеокадастру в Полтавській області та ряд інших.

З'ясовано, що протягом періоду роботи ЦНАП міста Полтави основною метою звернень громадян було отримання послуги (79,4 %), що значно переважало над консультаціями. Серед послуг, які користуються стабільним попитом у містян є реєстрація місця проживання (20,4 %).

Проаналізовані дані щодо показників роботи ЦНАП як в цілому в Україні, так і в місті Полтава, дають підстави стверджувати, що їх діяльність позитивно сприймається суспільством як невід'ємна складова соціального комфорту громадян.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З МЕТОЮ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ФУНКЦІЙ

3.1. Створення доступного інформаційного ресурсу для надання адміністративних послуг

В умовах модернізації системи надання адміністративних послуг особливого значення набувають питання розвитку взаємодії з громадськістю, забезпечення вищого рівня довіри громадян до діяльності органів місцевого самоврядування. Водночас високий рівень довіри населення до службовців та посадових осіб місцевого самоврядування сприяє стабілізації соціально-політичної ситуації, підвищує рівень взаємодії органів місцевого самоврядування й громадянського суспільства, покращує соціальне самопочуття службовців, якість роботи органів місцевого самоврядування в цілому.

Разом з тим, останнім часом в Україні спостерігається певне зниження рівня довіри населення до органів влади на всіх рівнях з різним ступенем інтенсивності [10].

Цей факт зумовлений зростанням вимог з боку суспільства до ефективності роботи службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якості адміністративних послуг, що надаються громадянам, а також до морального вигляду службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (зокрема, це стосується нетерпимості до аморальних вчинків, бюрократизму, корупції, відірваності від інтересів громадян тощо). Ці прояви пов'язані, насамперед, з тим, що в сучасному українському суспільстві в умовах серйозних соціально-економічних трансформацій зростає для населення значущість моральних чинників, й одночасно в умовах суспільної

нестабільності відкривається більший простір для аморальної поведінки представників влади.

Актуальною потребою сьогодні стає вивчення феномена «довіри» громадян до діяльності органів місцевого самоврядування, а також покращення їх іміджу шляхом упровадження нових інноваційних інструментів та механізмів [11].

Громадянин довіряє тим службовцям (або органам місцевого самоврядування), погляди, уявлення й вчинки яких відповідають сформованій у нього системі орієнтацій та цінностей. Він сприймає, передусім, ту інформацію, яка викликає в нього довіру. Довіра, так само як і її відсутність, суттєво впливає на поведінку як суб'єкта, так і об'єкта довіри. Тому довіра, як і будь-яке соціально-психологічне явище, являє собою динамічний процес, який не має стабільного стану. Довіра або перебуває в процесі безперервного розширення, захоплюючи нові верстви громадян, нові економічні, соціальні та культурні сфери, або, навпаки, поступово зменшується [11].

Об'єктами довіри можуть виступати конкретні люди, соціальні та професійні групи, інституції чи організації. Під об'єктом довіри ми розуміємо активну діючу величину в системі владних відносин, від якої виходить вплив або управлінський вплив. В основі «бажання» бути об'єктом довіри може лежати цінність влади самої по собі (об'єкт має бажання панувати й волю до влади), або ж влада має інструментальний характер (як засіб досягнення інших цілей).

Довіра населення до службовців та органів місцевого самоврядування складається з трьох елементів: етичного, соціально-психологічного та раціонального. У зв'язку із цим зазначимо, що етичність державного характеризують як його внутрішні духовні якості, сукупність моральних норм і правил, якими керується службовець у своїй поведінці та професійній діяльності [24].

На соціально-психологічному рівні довіра населення до органів місцевого самоврядування формується в тому разі, коли це співвідноситься зі

стереотипами, установками, вже зафіксованими в масовій свідомості, зі сформованою системою цінностей, з інтересами та очікуваннями населення й не суперечить їм.

Окремі науковці [10] виділяють два головних джерела формування стереотипів, що впливають на рівень довіри населення до органів місцевого самоврядування. З одного боку, це індивідуальний або груповий минулий досвід та інформація, якою люди користуються в повсякденному буденному житті, а також деякі специфічні явища, що виникають у сфері міжособистісного спілкування та взаємодії: суб'єктивна вибірковість, вплив установок, чуток, ефектів первинності, новизни тощо. З іншого боку, важливим джерелом формування стереотипів є цілеспрямована діяльність засобів масової інформації та соціально-політичної пропаганди [39].

Раціональним фактором, що впливає на формування довіри населення до органів місцевого самоврядування, є зрозуміла й усвідомлена населенням професійна діяльність службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: її спрямованість, ефективність прийнятих рішень, контроль за їх виконанням тощо.

Подібна діяльність у контексті з довірою повинна, перш за все, бути конкретною в тому розумінні, що вона спрямована на реальний об'єкт, забезпечуючи його функціонування й комплексне врахування реальних потреб, інтересів і цілей людей, що здійснюється тільки на базі тісних контактів відповідного органу з об'єктом управління. Управлінські рішення та дії відповідних структур повинні реалізовуватись у межах законності, адже саме в законах виражається загальна воля, вони захищають загальний інтерес громадян.

Останнім часом загострилася потреба в розробці та використанні комплексу заходів, спрямованих на підвищення рівня довіри населення до органів влади та її представників, мінімізацію негативних наслідків у формуванні низького рівня довіри людей до службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, що виникають у процесі їх контактів з населенням,

заходів, що сприяють поліпшенню морального клімату муніципального управління, підвищенню ефективності діяльності службовців тощо.

Пошук шляхів і методів формування довіри населення до службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має відбуватися, насамперед, у двох напрямках – духовно-моральному й професійному. Формування довіри населення до службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в межах духовно-морального спрямування включає завдання з вироблення системи стимулювання їх високоморальної поведінки, позитивної мотивації на сумлінну працю та виконання службового обов'язку. Її метою є сприяння формуванню належних духовно-моральних якостей службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, їх правильної моральної орієнтації в межах своєї професії, що, у свою чергу, повинно найбільшою мірою сприяти підвищенню рівня довіри населення до органів місцевого самоврядування, зміцненню авторитету влади та стабільності в українському суспільстві. Одним з основних напрямів формування належної духовно-моральної поведінки службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є також суспільна атмосфера нетерпимості до аморальних проявів у діяльності органів місцевого самоврядування чи окремих службовців.

У межах професійного спрямування особливу увагу варто приділяти формуванню нової корпоративної культури в місцевому самоврядуванні, виробленню в службовців таких професійних якостей, як культура спілкування, стиль комунікації, здатність до всебічного аналізу причин і наслідків подій, здатність брати на себе відповідальність за прийняті рішення, уміння концентрувати увагу, чітко формулювати цілі тощо. Метою вироблення цих професійних якостей у службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є підвищення їх професіоналізму, що сприятиме формуванню довіри населення до органів місцевого самоврядування [18].

У зв'язку із цим корисною може бути підготовка спеціальної навчальної програми із цього питання. Така програма має бути спрямована на засвоєння основних технологій, що забезпечують формування й розвиток

співробітництва з громадськістю, високий рівень довіри громадян до органів місцевого самоврядування, зокрема щодо надання адміністративних послуг.

Важливим завданням є також утворення дієвої системи інформаційного забезпечення громадян України з питань надання адміністративних послуг. Від того, наскільки швидко, точно й ефективно діятиме ця система, залежить успіх розпочатої справи. Існує ціла група причин недовіри громадян до органів державного управління. Це, перш за все, «технічні» причини, коли органи місцевого самоврядування не можуть роз'яснити громадянам цілей і мотивів своєї діяльності, не дають адекватного уявлення про характер та умови, у яких вони працюють. По-друге, «культурно-історичні» причини, що полягають у високому рівні політичної й соціальної активності українських громадян, які не довіряють органам державного управління та протиставляють себе їм. По-третє, «організаційні» причини, що є тісно пов'язаними з низькою кваліфікацією й компетенцією працівників, які мають працювати з громадськістю.

Покращенню відносин між органами влади та громадськістю сприяє спрощення адміністративних формальностей, зведення до мінімуму кількості документів, які повинна подавати до державної установи чи органу місцевого самоврядування окрема особа, що домагається якогось адміністративно-управлінського рішення [9].

Практика свідчить, що позитивних результатів досягають за умови безпосереднього спілкування посадових та відповідальних осіб з громадянами в установах чи телефоном.

Деякі дослідники [34] роблять висновок, що сучасні «паблік рилейшнз» переросли межі маркетингу й оформились у самостійну великомасштабну функцію управління, яка сприяє всім інститутам суспільства (державним, громадським, політичним, господарським, благодійним, комерційним) зрозуміти свою соціальну місію й відповідальність перед суспільством і є багатофункціональною системою оптимізації функціонування механізму державного управління.

Окремі вітчизняні дослідники [49] зазначають, що в Україні для встановлення діалогу органів державного управління із громадськістю повинен переважати концептуально побудований і заснований на принципах системності підхід: рішення органів державної влади повинні ґрунтуватися не тільки на особистих поглядах та власному досвіді управлінців, а й на науково зваженій думці науковців, аналізі громадської думки, моделюванні прогнозу соціальної поведінки населення, досягненні порозуміння між громадськістю та органами державної влади.

Н. Щербак у своїх дослідженнях стверджує, що важливою складовою інституалізації зв'язків з громадськістю в державно-управлінській діяльності є механізм правового регулювання [48]. Автор вважає, що для досягнення відкритості діяльності органів державної влади необхідно в законодавчому порядку визначити механізми реалізації права кожного громадянина на інформування; надання органами державної влади інформаційних послуг громадськості; залучення громадськості до формування й реалізації державної політики.

Якщо врахувати, що протягом тривалого часу громадяни України не отримували достатньої інформації з питань надання адміністративних послуг, складно швидко створити надійні інформаційні основи для налагодження взаємозв'язків між органами місцевого самоврядування, з одного боку, та громадянами – з іншого. Тому саме над вирішенням цих проблем необхідно працювати як владним структурам, так і громадським організаціям.

Для реалізації позитивних зрушень у цій сфері вирішальним у системі планування комунікацій органів влади з громадськістю має стати усвідомлення важливості двох обставин, а саме: надання принципової політичної ваги сприйняттю органів влади та їхніх керівників цільовими групами (аудиторіями) внутрішньої й зовнішньої (зокрема міжнародної) громадськості; розуміння, що уявлення громадськості про дії владних структур та їх керівників формуються на підставі власної лінії поведінки, символічної сфери й інформаційних повідомлень (якщо про державні органи

та їх керівників складається негативне враження (імідж), вони мусять негайно поліпшувати свою комунікаційну діяльність із цільовими групами громадян).

Отже, важливим завданням має стати необхідність постійної підтримки двостороннього потоку комунікацій. Цей процес неодмінно треба скеровувати в потрібному напрямі. За такого підходу політика у сфері комунікацій уже не має автоматично впливати з організаційної діяльності, а формуватися одночасно шляхом узгодження основних пріоритетів у діяльності відповідного органу місцевого самоврядування. У свою чергу, це вимагає від органів влади та їх керівників уміння гнучко змінювати курс політики, якщо оточення відхиляє їх стратегію або ставить під сумнів її легітимність. Таким чином, основу такого підходу становить принцип, за яким аудиторія допускає вплив на себе лише в тому разі, якщо орган влади є готовим до діалогу з нею (безпосередньо чи опосередковано) заради узгодженості основних принципів своєї діяльності.

Для підвищення ролі громадського контролю за діяльністю органів влади необхідно також подолати стереотипи, що були притаманними колишньому тоталітарному суспільству з ідеєю домінування держави над людиною, де останній було відведено лише роль керованого об'єкта, на який спрямований владно-розпорядчий вплив і адміністративний примус з боку органів влади, а також запровадити принципово нову парадигму у відносинах «громадянин – держава». Її стрижнем повинно стати служіння держави (органів публічної влади) людині.

Ефективність інформування суспільства про дії влади зумовлена, насамперед, такими вимогами до інформації: актуальність (зібрана інформація є оперативною); достовірність (на основі цієї інформації можна приймати ефективні рішення); достатність (інформація глибоко та всебічно висвітлює ту чи іншу проблему); доступність (існують дієві механізми отримання інформації, доступні для кожного громадянина); якість надання (інформація оформлена в зрозумілій та чіткій формах для споживача).

Для подальшого розвитку демократичних процесів у системі місцевого

самоврядування необхідно дотримуватися загальноприйнятих міжнародно-визначених принципів інформаційної відкритості влади, а саме: максимального оприлюднення, яке полягає в презумпції доступності інформації. Тобто вся інформація від органів влади підлягає оприлюдненню, за винятком чітко окресленої сукупності закритих матеріалів, визначених спеціальними нормативно-правовими актами. Обмеження доступу до інформацій має бути чітко обґрунтованим, а відповідальність за нього – суворо персоналізованою. Органи влади зобов'язані відкрито публікувати суспільно важливу інформацію [10].

Важливим аспектом демократизації управління є також відкритість влади. Це питання є багатоаспектним та складним, воно стосується багатьох компонентів функціонування системи державної влади, однак серед його складових головним є забезпечення інформаційної відкритості. Воно також передбачає свободу доступу до інформаційних ресурсів органів державної влади та органів місцевого самоврядування; наявність ефективних процедур її забезпечення та механізмів обов'язкового активного інформування громадян про свою діяльність тощо [15].

Пошук взаєморозуміння й довіри між владою та суспільством, окремою територіальною громадою й пересічним громадянином є складним завданням, адже вирішення багатьох проблем, які стоять перед Україною, є можливим лише шляхом партнерської взаємодії та консолідації зусиль громадян і всіх органів влади.

Процес формування позитивного іміджу органів місцевого самоврядування має бути спрямований на подолання недовіри громадськості до діяльності органів місцевого самоврядування, рівень якої продовжує сьогодні залишатися досить високим. Таким чином, ми можемо визначити такі напрями покращення іміджу органів місцевого самоврядування:

- визначення основних потреб громадян, а в разі необхідності – потреб окремих соціальних груп, на цій основі – побудова основних засад (принципів) оновленого іміджу органів місцевого самоврядування;

– доповнення цих принципів необхідними характеристиками з урахуванням потреб масової суспільної свідомості в бажаному образі та можливостей органу місцевого самоврядування їх демонструвати.

– перекладення основних характеристик іміджу на різні канали комунікацій органів місцевого самоврядування в зрозумілих, доступних для масової аудиторії формах.

Важливою ознакою демократичної системи місцевого самоврядування є відкритість та прозорість відповідних органів влади, зокрема з питань надання адміністративних послуг. Одночасно потрібно наголосити, що процес формування позитивного іміджу органів місцевого самоврядування та (або) окремих службовців чи посадових осіб повинен здійснюватися поступово, цілеспрямовано й постійно. Імідж органів місцевого самоврядування передбачає також соціальне конструювання, що базується на професійних і моральних якостях усіх службовців.

Як ми вже зазначали, одним із факторів формування іміджу органу місцевого самоврядування є загальний рівень професіоналізму його працівників, який зумовлює якість надання послуг населенню, відповідальність за прийняті рішення, їх швидку реалізацію, що, у свою чергу, сприяє підвищенню рівня довіри до органів місцевого самоврядування.

Інформування про участь у соціальних та інших громадських заходах надає змогу прес-службі органу місцевого самоврядування донести до громадськості додаткову інформацію про свою діяльність. Таким чином, орган місцевого самоврядування демонструє свою зацікавленість життям територіальної громади та окремих її членів, небайдужість до соціальних заходів тощо. Відзначимо, що процес формування позитивного іміджу органів місцевого самоврядування безпосередньо пов'язаний з проблемою зміни сформованих стереотипів у населення з питань функціонування органів місцевого самоврядування та роботи їх окремих посадових осіб, у тому числі з питань надання окремих адміністративних послуг.

Важливим напрямом роботи з розвитку взаємодії між органами

місцевого самоврядування та членами громади є забезпечення громадського моніторингу діяльності центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Реалізація громадського моніторингу має здійснюватись на основі (з використанням) таких індикаторів (показників), а саме:

- результативність (надання найбільш «популярних» серед громадян послуг через ЦНАП; представлення інформації щодо адміністративних послуг у повному обсязі в інформаційній зоні та на сайті ЦНАП; забезпечення відвідувачів ЦНАП у повному обсязі бланками й іншими необхідними матеріалами; постійний моніторинг кількості звернень громадян та якості їх обслуговування тощо);

- простота (подання всіх інформаційних матеріалів (або їх максимальної кількості) в простій та доступній для громадян формі; якісний, зрозумілий і зручний для ознайомлення відвідувачами дизайн інформаційних стендів; функціонування окремої веб-сторінки ЦНАП; можливість попереднього запису на прийом до адміністратора ЦНАП; наявність на веб-сторінці або в інформаційній зоні ЦНАП переліку найбільш поширених питань від відвідувачів та відповідей на них тощо);

- зручність (зручне приміщення, розташоване в центрі територіальної громади з легким доступом до нього; зона обслуговування відвідувачів має щонайменше зону інформування та консультування, а також зону обслуговування; можливість для відвідувачів отримувати супутні послуги (ксерокопіювання, банківські послуги тощо); зручні умови очікування для відвідувачів (туалетна кімната, дитячий куток тощо); зручний графік роботи (не менше ніж 6 робочих днів на тиждень та 7 робочих годин у день); функціонування громадської приймальні з надання безкоштовної первинної правової допомоги тощо);

- доступність (зручний вхід до будівлі ЦНАП, обладнаний пандусами та іншими засобами для громадян з обмеженими можливостями; розміщення на прилеглий території інформаційних вказівників і знаків; облаштований паркінг для автомобілів; наявність книги скарг та пропозицій у ЦНАП;

наявність інформаційних карток та бланків документів для громадян з обмеженими фізичними можливостями; можливість отримання консультації працівників ЦНАП по телефону або через Інтернет тощо);

- своєчасність (функціонування електросистеми керування чергою та мінімізація витрат часу відвідувачів на очікування; своєчасне інформування громадян про результати їх звернення, а також можливість відслідковувати на сайті ЦНАП стан опрацювання звернень; достатність адміністраторів для прийому документів та роботи з відвідувачами тощо);

- прозорість (постійне інформування громадян про діяльність ЦНАП та послуги, які через нього надаються, у тому числі через ЗМІ, інформаційно-довідкові матеріали, що поширюються серед мешканців; функціонування «гарячої» телефонної лінії; регулярне оприлюднення звітів про діяльність ЦНАП;

- залучення членів громади та представників громадських організацій до здійснення моніторингу діяльності ЦНАП тощо);

- професійність (відповідність працівників (адміністраторів) ЦНАП кваліфікаційним вимогам, визначеним у Законі України «Про адміністративні послуги»; надання адміністраторами вичерпної інформації відвідувачам з питань адміністративних послуг; можливість надання анонімних зауважень та рекомендацій щодо роботи ЦНАП і його працівників; можливість для персоналу ЦНАП проходження навчання та підвищення кваліфікації тощо).

3.2. Веб-сайт органу місцевого самоврядування як елемент соціального комфорту територіальної громади

Одним із шляхів удосконалення роботи ЦНАП взагалі, а також Управління адміністративних послуг Полтавської міської ради зокрема є впровадження низки інновацій у сфері цифрових та інформаційно-комунікаційних технологій, які сприятимуть доступності та наближенню цих

видів послуг до кожного громадянина. Одна з останніх ухвалених Урядом постанов передбачає серед іншого внесення змін до Примірних положень та регламенту центру надання адміністративних послуг не лише шляхом уведення норми обов'язкового облаштування їх інформаційними терміналами, але й широким спектром інших програмно-технічних засобів самообслуговування громадян.

Одним із найважливіших елементів інформаційної підтримки та забезпечення діяльності будь-якої організації на сьогоднішній день, безумовно, є її представлення в мережі Інтернет у вигляді дієвого інтерактивного веб-сайту. Представлення всієї офіційної та інших видів інформації в мережі вирішить низку питань, які в інших випадках потребуватимуть залучення набагато більше ресурсів, як матеріальних, так і людських, часових. Наприклад, за допомогою веб-сайту можливо:

- забезпечити інформування громадян про всі види послуг, які надає організація із посиланнями на правову базу та останні розпорядчі документи;
- інформувати про адміністративний склад організації, розподіл повноважень, спеціалізацію відділів, розташування, години праці;
- забезпечити можливість створення власного аккаунта (особистого кабінету) для кожної особи, що звертається до організації;
- забезпечити можливість надання стандарних довідок в режимі онлайн з можливістю ідентифікації особи та наявності електронного цифрового підпису;
- забезпечити можливість електронних звернень громадян та з'ясування проблемних запитань в режимі чату або електронного листування;
- подавати оперативні якісні новини щодо діяльності організації та операційних змін в регламенті роботи управління, кадрових змін, отримання відзнак, уведення новацій та багато іншого.

Для вирішення таких задач веб-сайт має бути не просто в наявності, але

й добре структурованим, мати продуману навігацію та якісне інформаційне наповнення, можливість оперативного адміністрування. Управління адміністративних послуг Полтавської міської ради має в арсеналі веб-сайт, головна сторінка якого представлена в Додатку А.

За трибальною системою «добре-задовільно-незадовільно» на основі відгуку різних категорій користувачів загальну оцінку сайту можна надати як «задовільна». Сайт потребує значного доопрацювання та реструктуризації

Аналіз програмного коду веб-сайту, виконаний в частині інструментів розробника, що надаються браузером, дає можливість встановити деякі особливості технічної частини проекту та можливості удосконалення або переробки. Сайт розроблений в одному з популярних конструкторів сайтів Joomla, а це пояснює його шаблонність та не виправдовує відсутності графічних елементів та обмеженість неформатованим текстовим контентом.

Натомість користувач потрапляє в графічне меню у вигляді простих кнопок, а потрібна інформація про послугу буде лише на третьому рівні сайту. При цьому повернення до попереднього рівня здійснюється лише стрілками браузера. Така система навігації не є органічною для користувача, не відповідає сучасним критеріям юзабіліти-тестування (від англ. useability, зручність) – властивості продукту бути простим та зручним у використанні. Тестування юзабіліті – це тестування користувачем, яке проводиться з ціллю оцінити зручність, інтуїтивність, корисність та задоволеність від використання продуктів для конкретного користувача. Як видно, бокова навігаційна панель не виводиться на третьому рівні, тому для повернення на інші розділи потрібно проробити таку ж кількість кроків. В такому ж руслі можна показати незручність структури сайту по навігації, мінімальну наповненість (або відсутність взагалі) інформацією в декількох розділах.

Якщо ж перелік послуг описаний більш ретельно, то стосується локальних питань, як наприклад у розділі «Online-послуги», де представлені можливості лише земельної документації у розрізі майнових прав на землю і привязки до загальної мапи кадастрів.

Підсумовуючи проведені дослідження змісту офіційного веб-сайту Управління адміністративних послуг Полтавської міської ради з точки зору відповідності представленої на ньому інформації до критеріїв Постанови Кабінету Міністрів «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів місцевого самоврядування», можна стверджувати наступне. Перелік обов'язкової інформації, яку повинні розміщувати на своїх веб-сайтах, включає таку обов'язкову інформацію:

- найменування органу;
- основні завдання та нормативно-правові засади діяльності;
- структура та керівництво органу;
- прізвища, імена та по батькові керівників;
- місцезнаходження апарату, структурних підрозділів місцевих держадміністрацій (поштові адреси, номери телефонів, факсів, адреси веб-сайтів та електронної пошти);
- основні функції структурних підрозділів, а також прізвища, імена, по батькові, номери телефонів, адреси електронної пошти їх керівників;
- нормативно-правові акти з питань, що належать до компетенції органу;
- відомості про регуляторну діяльність органу; порядок реєстрації, ліцензування окремих видів діяльності у відповідній сфері (зразки документів, розрахункові рахунки для внесення необхідних платежів, розмір цих платежів тощо);
- зразки документів та інших матеріалів, необхідних для звернення громадян до органу;
- розпорядок роботи органу та час прийому керівництва підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління органу;
- цільові програми у відповідній сфері;
- відомості про проведення закупівлі товарів (робіт, послуг) за державні кошти;

- державні інформаційні ресурси з питань, що належать до компетенції органу;
- поточні та заплановані заходи і події у відповідній сфері;
- відомості про наявні вакансії.

Інформація, розміщена на офіційному веб-сайті, оновлюється одразу після зміни відомостей. Так само в основному витримані всі нормативні вимоги щодо представлення інформації та послуг на сайті. Однак, сама структура та лінійна форма подання потребує перенесення з головної сторінки детального опису багатьох фрагментів організації, оскільки головна сторінка – для презентаційної інформації про заклад, яку представляють зазвичай у формі декількох банерів. Довжину головної сторінки скоротити задля навігації по змістовній частині сайту.

У частині зручності навігації та дизайну, а також розширення online-послуг функціональність не може вважатися достатньою, пропозиції формуються у наступних пунктах:

- узгодити навігаційну панель сайту та структуру головного меню з потребами зручності користувача та основним принципам юзабіліті;
- застосувати більш виразні елементи дизайну сайту: кольорові рішення сторінок, шрифти (колір, розмір) та інше;
- задати сайту більше динамічності за рахунок прописування скриптів сторінки мовою JavaScript, щоб надати можливість користувачеві фіксувати пророблені операції на сайті й контролювати поточне положення, додати вікон повідомлення зі службовою та технічною інформацією;
- додати можливість заповнювати бланки документів на сайті через спеціальні форми в інтерактивному режимі та забезпечувати їх юридичну валідність за допомогою застосування електронного цифрового підпису.

Важливо розмістити форму заповнення інтерактивних питань в окремому розділі панелі навігації для зрозумілого доступу. Згідно державних вимог на веб-сайті органу влади розміщується адреса електронної пошти структурного підрозділу, відповідального за приймання

і реєстрацію вхідної кореспонденції, а також надається можливість добровільної реєстрації відвідувачів для забезпечення ведення статистики відвідувань та підтримки функції зворотного зв'язку.

Внесення всіх запропонованих виправлень коштуватиме декілька тисяч гривень і може бути виконано на замовлення адміністрації приватному підприємцю, або невеликій фірмі, або доручити особі, яка здійснює адміністрування сайту. Це дозволить значно підвищити ефективність його роботи, надасть адміністративній роботі міської ради клієнтоорієнтованості, дозволить зменшити кількість відвідувачів безпосередньо у відділенні, надати можливість громадянам задовольняти будь-які адміністративні потреби, структурувати самостійно проблеми та підготуватися належним чином до візиту в офіційні установи для одержання документів. У цьому сенсі перелік новацій можна збільшувати, в тому числі за рахунок моніторингу задоволеності послугами відвідувачів та врахування їх пропозицій.

Висновки до розділу 3

В Україні проголошена й триває реформа місцевого самоврядування, одними з основних завдань якої є покращення якості надання адміністративних послуг громадянам з урахуванням принципів територіальної доступності та наближеності до громадян.

Розглянуто моделі надання адміністративних послуг на місцевому рівні, зокрема модель «інтегрованого офісу» (центр надання адміністративних послуг – ЦНАП) і модель «відомчого офісу» надання адміністративних послуг, а також проаналізовано їх основні переваги та недоліки. Так, виділено такі позитивні сторони моделі «інтегрованого офісу» (ЦНАП): робота за принципом «єдиного офісу»; територіальна доступність; «відкрите приміщення»; «розширені» години роботи; електронне регулювання черги; максимальне інформаційне забезпечення, супутні послуги тощо. Наголошено, що на майбутнє потрібна більш чітка визначеність на рівні державної політики

стосовно політики створення саме «інтегрованих офісів» (ЦНАП), що є найбільш оптимальною моделлю надання адміністративних послуг в умовах реалізації політики децентралізації.

Враховуючи зміни в законодавстві запропоновано для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп: обслуговування вдома, безперешкодний доступ до приміщень ЦНАП, місце для колясок, пандуси, поручні, зручне інформування, у т. ч. для осіб із порушенням зору, обладнані санітарні кімнати тощо; для кожного відвідувача: платіжні та інформаційні термінали, попередній запис в чергу, зони очікування, телефонні консультації, скриньки та книги відгуків тощо.

ВИСНОВКИ

Отримані результати, які в сукупності розв'язують важливу наукову проблему щодо соціальної сфери як основи місцевого самоврядування, дали змогу виокремити соціальну значущість надання адміністративних послуг для життя територіальних громад та сформулювати на цій підставі наступні висновки:

1. Аналіз національних та закордонних наукових досліджень дає підстави стверджувати, що питання соціальної функції місцевого самоврядування, є одним з найважливіших для практики розвитку територіальних громад багатьох країн світу. В умовах реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні питання щодо його соціальних функцій знаходить чимало проявів, одним з найяскравіших залишається створення мережі центрів з надання адміністративних послуг. У зв'язку із цим наголошено, що одним з основних завдань реформи місцевого самоврядування в Україні є удосконалення надання адміністративних послуг відповідно до встановлених державних стандартів та забезпечення принципу територіальної доступності. Успішність проєктів з відкриття ЦНАП як в обласних центрах країни, так і у невеликих територіальних громадах, був значною мірою обумовлений тим соціальним навантаженням, яке дані ЦНАП почали виконувати в громадах.

2. Встановлено, що важливим кроком для зміцнення національної системи розвитку адміністративних послуг стало ухвалення 6 вересня 2012 р. Верховною Радою України Закону України «Про адміністративні послуги», основними новелами якого є наступні:

- поняття «адміністративні послуги» було визначено на законодавчому рівні;
- сформульовано вимоги регулювання адміністративних послуг;
- закріплено правовий статусу центрів надання адміністративних послуг як організаційний стандарт надання відповідних послуг, згідно з яким

в одному приміщенні необхідно надати максимальну кількість адміністративних послуг.

3. Проаналізовано статус центрів надання адміністративних послуг, а також питання організаційно-правового, інституційного та ресурсного забезпечення їх діяльності. Доведено, що сам ЦНАП не є суб'єктом надання адміністративних послуг, а забезпечує можливість отримання послуг в одному приміщенні за принципом «єдиного вікна». До показників, які характеризують ефективність надання адміністративних послуг у ЦНАП та уособлюють реалізацію соціальної функції місцевого самоврядування, належать у першу чергу такі:

- кількість послуг, які надаються у ЦНАП;
- кількість адміністраторів, які працюють у ЦНАП;
- середня кількість послуг, які надаються у ЦНАП за один робочий день.

4. Встановлено, що, незважаючи на підготовку та ухвалу Урядом України низки нормативно-правових актів з питань утворення ЦНАП та організації їх роботи, значна частина з утворених на сьогодні Центрів досі не відповідає чинним державним стандартам і нормативам, зокрема щодо розміру та оснащення приміщень ЦНАП, часу прийому суб'єктів звернень, рівня підготовки персоналу тощо.

5. У ході опрацювання матеріалів для даного дослідження, проведено аналіз (моніторинг) діяльності управління адміністративних послуг Полтавської міської ради. Завдячуючи практиці оприлюднення інформації на сайті органів місцевого самоврядування, якої дотримуються і в міській раді Полтави, отримали такі результати:

- реалізовано закупівлю у ЦНАП нового сучасного обладнання, що стало можливим завдяки фінансуванню з боку Канадського партнерського проєкту «Удосконалення роботи центру надання адміністративних послуг Полтавської міської ради» у межах Проєкту «Партнерство для розвитку міст» (ПРОМІС). Коштом канадських партнерів було придбано інформаційний

термінал, рецепції європейського зразку, інше технічне обладнання;

– завдяки аналізу громадської думки було систематизовано найактуальніші запити, з якими громадяни звертаються до ЦНАП, та виявлено основне коло проблем, які виникають у відвідувачів у процесі отримання адміністративних послуг.

Аналіз громадської думки показав, що до серед відвідувачів ЦНАП виявилось значно більше задоволених комфортними умовами надання адміністративними послугами. Також наголосимо, що переважна більшість опитуваних хотіла б отримувати адміністративні послуги в електронному вигляді. Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій актуалізує питання широкого їх запровадження в мережі ЦНАП в Україні.

Одночасно визначено такі пріоритетні напрями подальшої організації у сфері надання адміністративних послуг: зменшення кількості та упорядкування адміністративних послуг, удосконалення процедур надання адміністративних послуг, посилення інституційної спроможності центрів надання адміністративних послуг, надання адміністративних послуг в електронній формі тощо.

Наголошується, що подальший розвиток центрів надання адміністративних послуг повинен відбуватися у контексті соціальної функції місцевого самоврядування, сприяти покращенню соціального клімату територіальних громад.