

**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

12 грудня 2023 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

**на тему: «Організація діяльності ЦНАП як інструмент налагодження
взаємодії з громадськістю»**

виконала здобувач вищої освіти заочної форми навчання

Саєнко Ольга Василівна

Керівник кваліфікаційної роботи

Тетяна ЩЕТИНІНА

Полтава – 2023 року

ВСТУП

Актуальність теми. Одним з важливих напрямів реалізації демократичних змін в Україні можна вважати створення системи надання адміністративних послуг органами публічного управління. Побудовані на засадах відкритості та прозорості, поваги до громадянина, рівності можливостей центри надання адміністративних послуг (надалі – ЦНАП), стали інституціями докорінного зламу застарілих бюрократичних підходів до інтересів громадян.

Процес розвитку системи ЦНАП триває вже не один рік. І якщо на початковому етапі ЦНАП створювали державні адміністрації, то згодом, у рамках реалізації реформи децентралізації та посилення активності територіальних громад, процес творення ЦНАП перейшов до органів місцевого самоврядування. Навіть ті ЦНАП, що були створені десять років тому вже сьогодні потребують модернізації, адже удосконалено технології, напрацьовано новий досвід, у тому числі і у форматі надання онлайн-послуг. Все частіше ЦНАП на місцях делегують повноваження та долучають до надання державних адміністративних послуг.

За цей час незмінним залишається вагома роль ЦНАП у налагодженні взаємодії публічної влади з громадськістю. Одержані громадянами швидко та якісно адміністративні послуги, надані кваліфіковані консультації адміністраторів, сучасне облаштування самих центрів та оздоблення прилеглої території – все це у комплексі сприяє довірі населення до публічної влади, відкриває простір для активізації мешканців територіальних громад.

Протягом останніх років чимало українських науковців у своїх працях досліджували питання щодо правового забезпечення та публічного управління у сфері надання адміністративних послуг. На увагу заслуговують праці В. Волік, І. Драган, І. Коліушко, О. Музичук, К. Ніколаєнко, Я. Михайлюк, О. Оболенський, Д. Спасібова, В. Телицька, В. Тимошук, А. Чемерис та ряд інших. Не зважаючи на значну кількість наукових досліджень, ще залишається чимало питань, які потребують подальшого вивчення, у тому числі і позитивний вплив ЦНАП на взаємодію з публічної влади з громадськістю.

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 01170003104).

Мета дослідження: систематизація теоретико-прикладних основ організації діяльності центрів надання адміністративних послуг та розробка практичних рекомендацій щодо їх подальшого розвитку із посиленням взаємодії з влади з громадськістю.

Завдання дослідження:

- дати узагальнюючу характеристику поняття «адміністративні послуги», ознаки та критерії класифікації адміністративних послуг;
- розкрити зміст і характер процесу надання адміністративних послуг у мережі ЦНАП в Україні, визначити існуючі вимоги чинного законодавства до організації ЦНАП;
- проаналізувати сучасний стан розвитку мережі ЦНАП в Україні;
- обґрунтувати напрями удосконалення та висловити пропозиції щодо діяльності ЦНАП та їх впливу на налагодження взаємодії публічної влади з громадськістю.

Об'єктом дослідження обрано сукупність теоретичних та практичних аспектів діяльності ЦНАП та їх внесок у налагодження взаємодії влади з громадськістю.

Предмет дослідження: процеси реалізації надання адміністративних послуг та організації діяльності ЦНАП.

Методи дослідження. Фундаментальні положення теорії адміністративних послуг, викладені у наукових працях з публічного управління, складають методологічну і теоретичну основу даного дослідження.

Методичне забезпечення дослідження ґрунтується на поєднанні рідку методів, серед яких особливо виділимо такі:

- описовий (опис існуючих наукових тлумачень поняття «адміністративна послуга», видів адміністративних послуг, які надають у

ЦНАП, вимог до якості надання послуг та організації роботи ЦНАП тощо);

- абстрактно-логічний (теоретичні узагальнення та формулювання висновків);

- порівняння (наприклад, порівняння показників діяльності центрів з надання адміністративних послуг за останні роки).

Інформаційна база: наукові праці вчених за темою дослідження, довідкові матеріали, нормативно-правові акти, інформація із мережі Internet, інформація з офіційного сайту Міністерства цифрової трансформації України, Платформи Дія, Котелевської територіальної громади, особисті спостереження автора.

Практичне значення одержаних результатів. Опрацьовані у кваліфікаційній роботі теоретичні положення, висновки і пропозиції можуть бути використані у практиці діяльності ЦНАП та у залученні можливостей центру до взаємодії влади з громадськістю.

Апробація результатів дослідження. Основні результати дослідження за темою кваліфікаційної роботи оприлюднені на науковій конференції.

Публікації. За результатами проведеного дослідження у опубліковано (у співавторстві) тези на тему «Портал управління знаннями: програми підвищення кваліфікації посадових осіб публічної влади (від формування позитивного іміджу до якості надання адміністративних послуг)» у матеріалах III Міжнародної науково-практичної конференції «Місьцеве самоврядування в Україні та світі: теорія та практика» (м. Полтава, 28 листопада 2023 року);

тези на тему «Фактори впливу на нормативно-правове регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг» у збірнику матеріалів наукових досліджень молодих учених кафедри публічного управління та адміністрування ПДАУ «Територія науки».

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Робота викладена на 69 сторінках, складається зі вступу, 3 розділів, висновків, списку використаних джерел, який включає 57 найменувань, додатків. Кваліфікаційна робота містить таблиці, рисунки та діаграми.

РОЗДІЛ 1

ОРГАНІЗАЦІЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ АСПЕКТИ

1.1. Організація надання адміністративних послуг: поняття, характерні ознаки та правові засади

Розбудова сучасної української державності здійснюється на засадах демократичності та прозорості влади, широкого розвитку громадянського суспільства, із залученням високих технологій. У першу чергу, це викликано об'єктивною необхідністю турботи про населення, щирим бажанням підняти рівень розвитку публічного управління в Україні до світових стандартів. По-друге, це і необхідність, викликана заявленими на конституційному рівні європейськими устремліннями України. Прагнення до забезпечення високого європейського рівня не можливо реалізовувати у соціально-економічній сфері, не забезпечивши належні зміни в управлінні та адмініструванні з боку публічної влади.

Найбільша різниця між європейським сьогоденням та «пострадянським» минулим тривалий час зберігалась у сфері надання адміністративних послуг. Протягом десятиліть модерного існування України у частині безпосередньої взаємодії громадянина та влади залишались старі підходи, які демонстрували тотальний вплив на громадянина, його цілковиту залежність від особи чиновника. Одержання різноманітних документів перетворювалося на долаття бюрократичних перепон та часто супроводжувалося корупційною складовою. Всі ці обставини вимагали зламу старих підходів та революційному за своєю суттю та змістом оновленню у взаємодії громадянина і влади в частині одержання адміністративних послуг.

Науковці визначають цілий ряд факторів, які сприяли поступовому повороту системи публічного управління до сучасних стандартів, виокремимо з них наступні:

– по-перше, це відкритість кордонів, можливість громадян України відвідувати різні країни, де вони на власні очі могли бачити високий рівень сервісного обслуговування громадян з боку держави чи органів місцевого самоврядування у різноманітних установах, організаціях чи на підприємствах державної та комунальної (муніципальної) форми власності;

– по-друге, взаємодія з цілим рядом закордонних фондів, грантових програм підтримки, які спрямовували свою діяльність на здобуття Україною сучасних підходів до публічного управління. Це і ряд програм розвитку ООН, програм підтримки, які фінансувалися урядами США, Канади, країн євроспільноти тощо;

– по-третє, розвиток приватного сектора економіки, розуміння державою та її посадовими особами необхідності розвитку конкурентного середовища, раціонального використання бюджетних коштів, а отже створення можливостей для взаємодії органів публічної влади з приватним сектором для надання громадянам якісних державних послуг (як приклад можна назвати елементарні послуги, на які потребує громадянин при оформленні документів – фото особи, ксерокопіювання, сканування тощо);

– по-четверте, це підписання Україною у 2014 році асоційованого членства з Європейським Союзом та необхідність у зв'язку з цим імплементації моделі сервісно-орієнтованої держави, на чому наполягали західні партнери.

Всі ці фактори разом та кожен з них окремо сприяли зміні моделі публічного управління, яке характеризувалося повним перезавантаженням взаємин між владою та громадянами [11].

Вважаємо, що найяскравішим прикладом таких змін стало створення комфортних та ефективних умов одержання громадянами адміністративних послуг з боку органів публічної влади. Взагалі, саме введення поняття «адміністративних послуг» кардинально змінило місце органів публічної влади у взаємодії з громадянином. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування перетворились з інструментів тиску, контролю та жорсткого адміністрування, який громадяни намагалися обходити корупційними

шляхами, на заклади, які надають послугу. І як до будь-якої послуги почали формувати стандарти якості, вводили моделі прийнятної поведінки до персоналу, вимоги до дизайну та оформлення офісів, у яких такі послуги надаються.

На законодавчому рівні питання надання адміністративних послуг регламентує Закон України «Про адміністративні послуги» [2]. У його нормах закріплено основні принципи діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг (рис. 1.1).

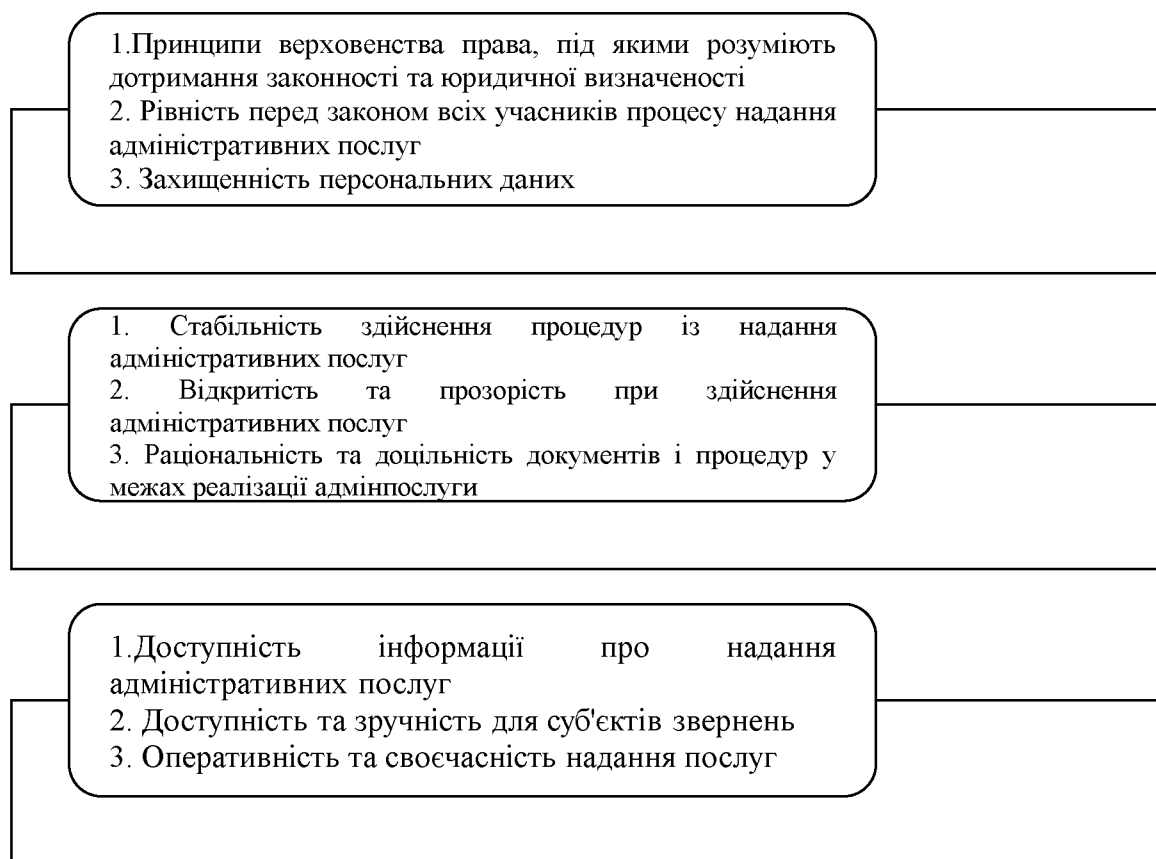


Рис. 1.1. Принципи надання адміністративних послуг згідно Закону України «Про адміністративні послуги» [12]

Викладені на рис. 1.1 принципи згруповані нами за трьома умовними блоками, які можна визначити як:

- 1) блок принципів щодо правового захисту учасників процесу надання адміністративних послуг, їх прав та законних інтересів;
- 2) блок організаційних принципів, тобто таких, які безпосередньо

впливають на організацію самого процесу надання адміністративних послуг (стабільність, відкритість, прозорість, раціональність та доцільність);

3) блок принципів, які відображають сервісні характеристики процедур надання адміністративних послуг.

Наголосимо, що означені принципи створюють дієвий фундамент забезпечення діяльності центрів надання адміністративних послуг, започаткованими органами публічної влади. Спираючись на ці принципи розроблено нормативно-правові акти, що регламентують процедури надання адміністративних послуг.

Згадуваний вище Закон України «Про адміністративні послуги» це один із значного переліку нормативно-правових актів, які врегульовують різні аспекти надання адміністративних послуг, організації та діяльності ЦНАП тощо. Перелік основних нормативно-правових актів, які врегульовують діяльності ЦНАП подано в додатку Б.

Зауважимо, що значний інтерес до питання надання адміністративних послуг та організації діяльності ЦНАП виявляють не лише науковці з публічного управління, але й правовики-адміністративісти. Останні розглядають адміністративну послугу як категорію адміністративного права, що врегульовує реалізацію суб'єктивних прав фізичних та юридичних осіб у процесі взаємодії з публічною владою (органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування) для отримання кінцевого результату. Юристи наголошують, що одержання адміністративної послуги, яку вони відносять до специфічних, дозволяють забезпечити реалізацію прав та законних інтересів громадян, створюваних ними юридичних осіб [17].

Отже, у відповідності до норм чинного законодавства адміністративна послуга – це результат діяльності уповноваженого суб'єкта надання адміністративних послуг, що надають за заявою фізичної або юридичної особи, і які спрямовані на набуття, зміну чи припинення прав, здійснення обов'язків тощо.

Організації публічної влади надають такі види послуг: реєстрація;

сертифікація; встановлення статусу; житлові послуги; надання дозволу або ліцензії; будівельно-комунальні послуги та інші види адміністративних послуг.

Адміністративні послуги мають ряд характерних ознак (рис. 1.2).



Рис. 1.2. Характерні ознаки адміністративних послуг [21]

Доцільно проводити певне розмежування між поняттям «адміністративні послуги» та деякими суміжними категоріями. Послуги, що надаються державою та місцевим самоврядуванням, разом складають сферу публічних послуг. За ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, науковці пропонують розрізняти державні та муніципальні послуги:

- державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (як правило, виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями;
- муніципальні послуги – це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами [19].

Окремо розглядаємо так звані неадміністративні послуги, до яких

належать освітні та медичні послуги. Принципова відмінність полягає у тому, що такі послуги наділені всіма ознаками послуги, як такої, але не пов'язані з прийняттям владних рішень.

Важливо наголосити, що споживачами адміністративних послуг в цілому, тобто і державних і муніципальних, виступають фізичні та юридичні особи, а також фізичні особи-підприємці.

Окремі групи суб'єктів можуть отримувати деякі види адміністративних послуг. Наприклад, громадянин України як фізична особа може та зобов'язаний своєчасно отримати паспорт громадянина. До того ж таку послугу громадянин отримує особисто. У той же час, фізична особа має право отримати інші адміністративні послуги через представника, надавши йому відповідне письмове доручення. Фізичні особи вдаються до такої можливості досить рідко, в основному через суттєві проблеми із станом здоров'я, надаючи такий дозвіл близьким родичам, знайомим.

Також існують види адміністративних послуг, які є затребуваними юридичними особами, наприклад, отримання ліцензії суб'єктами господарювання. Через високу зайнятість власника або керівника суб'єкта господарювання, його інтереси при отриманні адміністративної послуги може представляти третя особа.

Центр політико-правових реформ визначає публічну послугу як «усі послуги, що надаються публічним (державним та самоврядним) сектором або іншими суб'єктами за рахунок публічних коштів [19].

Науковці, зокрема С. Чаусовська, виокремлюють такі ознаки публічної послуги: діяльність, скерована на задоволення певних потреб фізичних та юридичних осіб; здійснюється за зверненням фізичних чи юридичних осіб в органи (відомства, організацій чи підприємства); надається безпосередньо під час особистого контакту із заявником; носить нематеріальний характер; має чітку адресну спрямованість; не існує окремо від суб'єктів надання послуги; має соціальну значимість; зумовлена публічним інтересом; забезпечена фінансовими ресурсами від будь-яких типів публічних інституцій; принципи і

процедури надання послуг закріплені у нормативно-правових актах [7, с.46-47].

Після початку активного впровадження реформи децентралізації по всій Україні достатньо розгалужена система суб'єктів надання адміністративних послуг зазнала принципових змін – почали відкриватися центри надання адміністративних послуг у створюваних територіальних громадах. У ЦНАП громадяни одержали змогу отримувати адміністративні послуги в найкомфортніших умовах за принципом «єдиного вікна», тобто не оббиваючи пороги кабінетів чиновників, а з мінімальною кількістю відвідувань, відкрито, доступно та зрозуміло вирішити особисте питання у мінімальні строки та протягом двох відвідувань: 1) подання заяви про одержання документу; 2) одержання необхідного документу [19, с.27].

Зазначимо, що процес становлення системи ЦНАП не був одномоментним, тривав у часі за довго початку реформи децентралізації. Ще протягом 2008-2009 років піднімалося питання адміністрування коштів, отриманих за надання адміністративних послуг. «Створення ЦНАП на міському та районному рівнях, заборона надання адміністративних послуг через підприємства, спрямування усіх коштів за адміністративні послуги до державного або місцевого бюджетів – ці три позиції можна назвати і загальними тенденціями 2008-2013 років» [8, с.11].

Перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП, було затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України 16 травня 2014 року № 523 [9], і він включав цілу низку найважливіших для громадян послуг. Рішенням Уряду даний перелік було розширено у червні 2023 року у зв'язку з необхідністю запровадження цифровізації та якісного надання послуг для ветеранів війни, членів їхніх сімей, родин загиблих захисників і захисниць України, особам з інвалідністю внаслідок війни. Цим категоріям громадян, що з'явилися в Україні після повномасштабного вторгнення у лютому 2022 року військ Росії, стануть доступні послуги у ЦНАП, зокрема, щодо встановлення статусів, видачі або заміни посвідчень, продовження дії документів, призначення грошової допомоги чи компенсації

тощо. Означені зміни Уряд вніс за поданням Міністерства у справах ветеранів України, яке відразу потурбувалось про проведення навчання для 1051 працівника ЦНАП з різних регіонів держави, щоб у максимально стислі строки забезпечити належний рівень надання адміністративних послуг цій категорії громадян.

Таблиця 1.1

Класифікація адміністративних послуг

Критерій класифікації	Види адміністративних послуг
За суб'єктом надання адміністративних послуг	органи державної виконавчої влади
	органи місцевого самоврядування
За суб'єктом отримання адміністративних послуг	фізичні особи, у тому числі фізичні особи-підприємці
	юридичні особи
За повноваженнями щодо надання адміністративних послуг	з централізованим регулюванням (такі, що врегульовуються законами, постановами уряду, центральних органів виконавчої влади)
	з локальним регулюванням (такі, що врегульовуються органами місцевого самоврядування, виконавчими комітетами місцевого самоврядування)
	змішані (такі, що врегульовуються як центральними органами влади, так і місцевого самоврядування)
За предметом надання адміністративних послуг	соціальні послуги
	земельні
	житлові
	підприємницькі
	комунальні
За форматом надання адміністративних послуг	дистанційний (через мережу Інтернет, телефоном, через месенджери)
	очний (безпосередній контакт)
За джерелами надання адміністративних послуг	електронні
	паперові (письмові)
За кількістю осіб, що звертаються за наданням адміністративних послуг	колективні
	індивідуальні
За платністю надання адміністративних послуг	платні
	безоплатні
За способом надання адміністративних послуг	органом виконавчої влади – безпосередньо
	центром надання адміністративних послуг
	на Єдиному державному порталі адміністративних послуг
За наявністю регламентації адміністративних послуг	стандартизовані (наявні інформаційні та технологічні картки)
	нестандартизовані (відсутні інформаційні та технологічні картки)

Ряд науковців у своїх дослідженнях пропонують класифікацію адміністративних послуг за рядом критеріїв (таблиця 1.2). Подана нами нижче

класифікація не є вичерпною. Можна виокремити й інші критерії, а з подальшим розвитком системи і практики надання адміністративних послуг в Україні цей перелік явно буде продовжено [31]. Зазначимо лише, що найбільш розповсюджене і зрозуміле для громадян одержання адміністративних послуг – через центри надання адміністративних послуг – є одним із видів, який визначаємо за критерієм «спосіб надання».

Зазначимо також, що законодавство дозволило конкурентний підхід у сфері надання адміністративних послуг, тобто їх дозволили надавати не лише ЦНАП, але й приватним суб'єктам. Ідея конкурентного підходу виходила з того, що у конкурентній боротьбі за клієнта це призведе до покращення якості надання цих послуг. Але такий підхід негативно позначився на розвитку сфери надання адміністративних послуг в сільській місцевості. Адже там не було від самого початку великої кількості громадян, які б зверталися за послугами, предметом звернень здебільшого виступали послуги, які не передбачали високої оплати. Вирішення цієї проблеми було у реалізації реформи децентралізації, що дозволило перевести всю роботу у сфері надання адміністративних послуг на органи місцевого самоврядування та створювані ними ЦНАП.

Комплексно розглянути питання надання адміністративних послуг, не можливо без визначення якості такої послуги. Цьому питанню приділена значна увага науковцями та фахівцями-практиками. З огляду на діяльність ЦНАП, зауважимо, що надання адміністративних послуг відповідає характеристикам клієнто-орієнтованої організації:

- а) клієнт отримує більше, ніж очікував;
- б) робота з конкретною ситуацією (індивідуальний підхід);
- в) особиста увага до клієнта;
- г) простота у наданні послуг;
- д) гнучкість (неформальне ставлення);
- є) оперативність під час обслуговування [27].

У публічному управлінні сучасної демократичної держави, якою є

Україна, впроваджені та надалі удосконалюються професійні методи і технології управління, спрямовані на надання публічних послуг громадянам та юридичним особам на засадах рівності, комфортності, якості, з використанням інноваційних підходів та інформаційно-комунікаційних технологій.

Ту ж антикорупційну складову закладено законодавством у схему «прийом заяви» – «видача результату». Тобто заяву від громадянина приймає один адміністратор, а через певний час, визначений чинним законодавством, за результатом розгляду громадянинові надається довідка, дозвільний документ тощо. Адміністратор, який приймав заявку ніяк не може вплинути на її розгляд по-суті і навіть на час її розгляду (пришвидшити, віднести до «потрібної людини»). Відвідувач ЦНАП потрапляє до адміністратора у порядку черги, у тому числі і електронної черги, якщо здійснював запис онлайн. Повернувшись за своєю відповіддю, громадянин знову у порядку черги потрапляє до адміністратора, який передає готовий документ – рішення влади [18].

Переваги використання такого підходу цілком очевидні з точки зору протидії корупції та хабарництву. Вони лишають сенсу робити адміністраторам навіть дрібні заохочення, що лише позитивно впливає на організацію роботи публічної влади, посилює позитивне враження в очах громадян.

З іншого боку потрібно організувати роботу таким чином, щоб працівники ЦНАП, адміністратори повинні бути «універсальними солдатами», розумітися у всіх питаннях, з якими може звернутися відвідувач. Таких підходів дотриматись досить складно, тому система працює таким чином, що певні адміністратори працюють з однією групою питань, а інші – спеціалізуються на інших питаннях. Але жоден з них залишається не пов'язаним з вирішенням питання чи наданням відповіді.

Нагадаємо, що з метою мінімізації корупційних ризиків у системі ЦНАП запроваджено так званий «розрив» – по процедурі і за структурою – між різними підрозділами та посадовими особами. Тому прийом документів здійснює окремий відділ, який опосередковано від прийняття рішення по-суті. Така модель роботи – через адміністратора – є суттю створення ЦНАП, що

зафіксована нормами Закону України «Про адміністративні послуги» [10].

Необхідність протистояти корупції спонукала законотворців таким чином змодельовати систему звернення громадянина, що навіть за принципом «одмежування» не стоїть на заваді так званих «швидких» відповідей. Чимало науковців зазначають, що від такого підходу страждає комфорт відвідувачів, унеможлиблюючи за один візит до ЦНАП вирішити своє питання. Не заглиблюючись у цю проблему, зазначимо, що її у прерогативному виборі суспільства залишається протидія корупції, а швидкістю обслуговування жертвують [13, с. 42].

Стійкою тенденцією останніх років є переведення процедури надання адміністративних послуг в електронний формат з консультуванням відвідувача, за потреби, також в онлайн-режимі.

Також потрібно зазначити, що постійно відбувається удосконалення роботи ЦНАП. Аналіз деяких публікацій науковців та фахівців, експертів за останні три-п'ять років показав, що висловлені ними рекомендації та застереження морально застаріли і втратили свою актуальність. Тобто питання було вже вирішено на практиці, а відповідні зміни внесені до чинного законодавства. Це свідчить про високий рівень активності науковців та фахівців у сфері діяльності ЦНАП, готовності всього суспільства до подальшого удосконалення його роботи.

1.2. Центри надання адміністративних послуг: зміст діяльності

В умовах модернізації публічного управління в Україні на засадах сервісно-орієнтованої державної політики, особливого значення набуває створення ЦНАП як системного інституту реалізації єдиних підходів до сучасного надання адміністративних послуг.

Відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» центр надання адміністративних послуг – це постійний чинний робочий орган

або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора через його взаємодію з суб'єктами надання адміністративних послуг.

Згідно чинного законодавства ЦНАП юридично може мати два статуси: постійний чинний робочий орган або структурний підрозділ.

Так, якщо ЦНАП надається статус постійного чинного робочого органу, то тоді його формування передбачається з числа працівників, які належать до різних суб'єктів надання адміністративних послуг. Фактично, до складу такого органу будуть залучені працівники різних суб'єктів надання адміністративних послуг. Вони можуть здійснювати у зв'язку з цим узагальнюючі функції, наприклад, їх можуть залучити для консультування [33].

У протилежному випадку організації роботи ЦНАП йому надається статус структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, то така структурна одиниця є окремим утворенням, яка має власний штатний розпис і власний персонал. Під персоналом розуміють насамперед адміністраторів.

Рішення про вибір статусу належить до компетенції органу, який утворює ЦНАП. При яких саме органах державної влади та місцевого самоврядування утворюються або можуть бути утворені ЦНАП, показано на рис.1.2.

Наголошуємо, що створення ЦНАП при виконавчому органі міської ради міста районного значення, а також селищної, сільської ради відбувається у разі ухвалення такого рішення відповідною радою.

Крім того, у містах і селищах, які є адміністративними центрами Автономної Республіки Крим, областей чи районів, а також у містах Києві та Севастополі ЦНАП можуть забезпечувати надання адміністративних послуг обласних, районних і відповідних міських державних адміністрацій на основі їх узгоджених рішень.

У разі утворення ЦНАП райдержадміністраціями такі центри можуть забезпечувати надання адміністративних послуг облдержадміністрацій та ОМС

на основі їх узгоджених рішень. З метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи ЦНАП і віддалені місця для роботи адміністраторів такого центру [34].

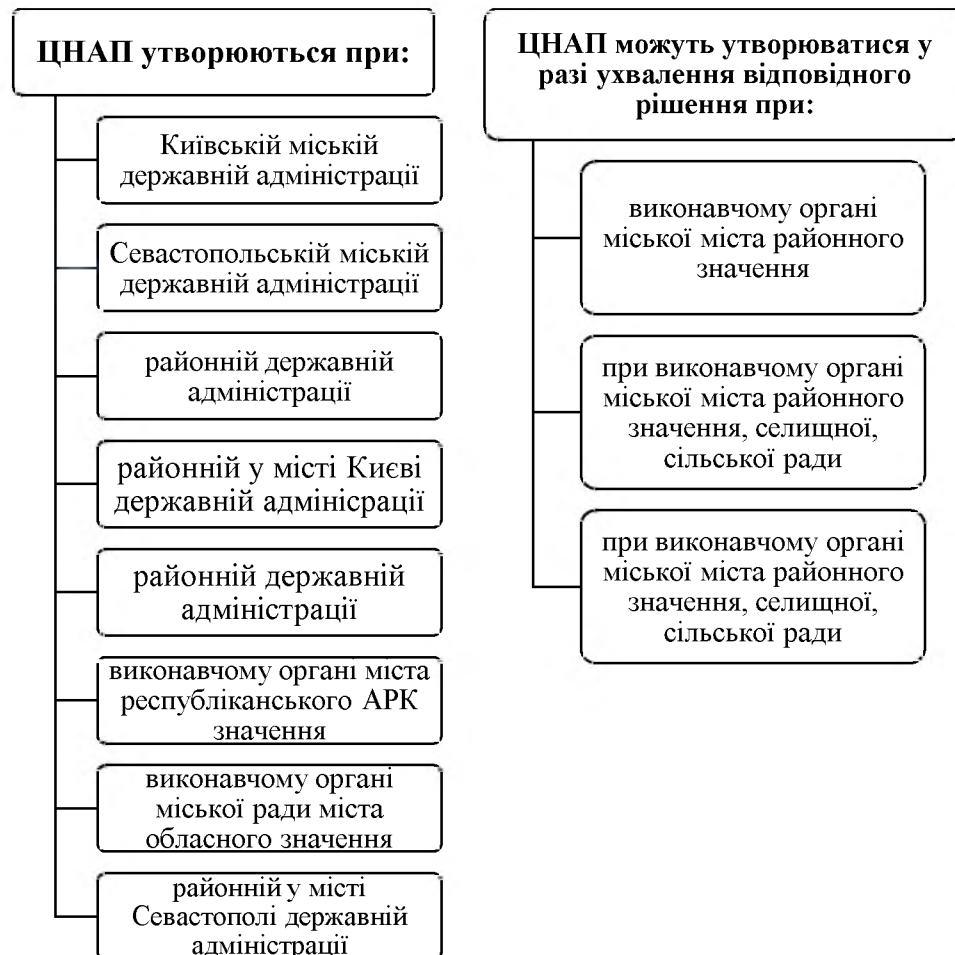


Рис. 1.2. Органи державної влади та місцевого самоврядування, при яких утворюються або можуть бути утворені ЦНАП

Надзвичайно важливу роль у разі утворення ЦНАП відіграє матеріально-технічне та організаційне забезпечення його діяльності як постійного чинного робочого органу. Для здійснення роботи ЦНАП у структурі відповідної міської ради, міської, районної державної адміністрації утворюється відповідний структурний підрозділ (виконавчий орган), на який покладаються керівництво та відповідальність за організацію діяльності такого центру.

Згідно з положеннями про центр надання адміністративних послуг метою створення ЦНАП є забезпечення надання цілого ряду адміністративних послуг,

які відображені на рис.1.3.

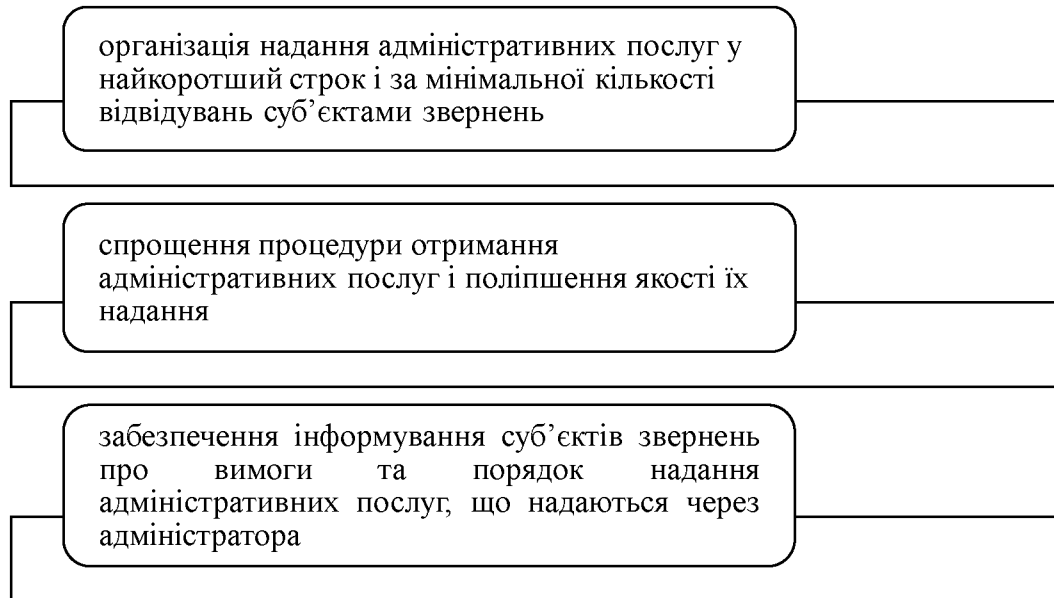


Рис. 1.3. Мета створення ЦНАП

Перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, має включати адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України. Перелік таких послуг не може визначатися ЦНАП самостійно. Це право надано органу або посадовій особі, за рішенням якого створюється такий центр. Згідно ст. 12 Закону «Про адміністративні послуги» на основі узгоджених рішень із суб'єктами надання адміністративних послуг через ЦНАП також можуть надаватися інші адміністративні послуги [32, с.17].

Для вибору моделі ЦНАП надзвичайно важливе значення має географія громади. Це особливо важливо для територіальних громад у сільській місцевості, які утворилися шляхом об'єднання в рамках реформи децентралізації. Такі територіальні громади можуть становити як один населений пункт, так і декілька населених пунктів. Це суттєво впливає на такий показник як відповідна протяжність території громади, а це впливає на – відстань, яку повинен подолати споживач на шляху до ЦНАП.

Так для об'єднаних територіальних громад, після їх створення, постало серйозне завдання не погіршити територіальну доступність до ЦНАП, тобто до отримання послуг. Це викликало необхідність зберегти точки доступу до

адміністративних послуг, які існували раніше у попередніх сільських та селищних радах, які увійшли до складу ОТГ.

Спираючись на широкий досвід європейських країн, розробники практичних рекомендацій зі створення ЦНАП, зазначають, що необхідно дотримуватися таких показників фізичної доступності населення до ЦНАП, відстань має становити :

- а) 5-10 км – між населеними пунктами;
- б) 5 км – у межах населеного пункту.

Чинним законодавством та вимогами до організації ЦНАП визначено, що перевищення цих показників вимагає здійснити наступні можливі заходи:

- а) створення територіальних підрозділів ЦНАП;
- б) створення віддалених місць для роботи адміністраторів.

Будь-які рекомендації не є однозначними і такий показник може бути індивідуально визначений кожною громадою. Фахівці наполягають, щоб при визначенні ситуації в кожній окремій громаді її керівництво враховувало такі особливості як:

- 1) рівень транспортного сполучення;
- 2) якість доріг;
- 3) склад населення;
- 4) наявні ресурси тощо.

Зауважимо, що особливого значення ці показники набувають для організації ЦНАП саме у сільській місцевості. Так, наприклад, рівень транспортного сполучення просто не можливо порівняти у містах та в сільській місцевості. Наявність різноманітного виду транспортного сполучення у місті – від метро, таксі, тролейбусів, автобусів, маршрутних таксі до трамваїв, в сільській місцевості фактично зменшується до пересування або особистим транспортом, або автобусами міжміського сполучення (якщо населений пункт розташовано поблизу траси, із значною залежністю громадян від розкладу руху такого транспорту) або на велосипеді (не доступно для осіб похилого віку або хворих, наприклад, із проблемами рухового апарату) або просто пішки. Із

рівнем транспортного сполучення тісно пов'язаний і показник щодо якості доріг. Знову таки, у сільській місцевості він значно нижчий або ускладнений погодними умовами. Відвідати ЦНАП на велосипеді або пішки просто не можливо або небезпечно пізно восени чи взимку.

Щодо складу населення, то тут також маємо суттєву різницю між містом та сільською місцевістю. Наприклад, доросле населення працездатного віку із сільської місцевості протягом робочого дня або тижня може перебувати на роботі в іншому населеному пункті, як правило у місті, де значно простіше знайти роботу. Тож звернутися за адміністративною послугою фактично не зможе протягом робочого дня. Зрозуміло, що в останні роки ситуація значно покращалася завдяки роботі застосунку Дія – електронному сервісу державних послуг, який розроблено Міністерством цифрової трансформації України [22]. Але далеко не всі адміністративні послуги громадянин може одержати в електронному вигляді, тож питання організації роботи ЦНАП будуть надзвичайно важливими.

У будь-якому разі постає питання раціонального співвідношення фізичної доступності послуг і економічності та ефективності інвестицій у територіальні підрозділи ЦНАП та віддалені місця для роботи адміністраторів. Зокрема, фахівці вважають важливим і такий додатковий критерій щодо розташування ЦНАП як витрати часу у громадському транспорті на дорогу від місця проживання особи до центру. Прийнятними витратами часу можуть вважатися показники в межах від 0,5 до 1 години. Такі витрати часу є оптимальними. І якщо у містах такий показник можна легко розрахувати, і він буде коливатися у вказаних межах у тому числі залежно від обраного виду транспорту, то у сільській місцевості це не буде виглядати так оптимістично. Відстань між населеними пунктами, які тепер входять до об'єднаної територіальної громади, може бути досить різною і коливатиметься у межах, що перевищують 1 годину.

На вибір моделі ЦНАП, зокрема на потреби у приміщенні, робочих місцях та їх облаштування, на перелік послуг, що будуть надаватись в ЦНАП і організацію діяльності також впливатиме тип органу місцевого

самоврядування, іншими словами – статус населеного пункту, оскільки це визначає той перелік адміністративних послуг, який ЦНАП може надавати [26].

У сільських, селищних громадах та громадах міст районного значення є наступні повноваження:

- у сферах реєстрації актів цивільного стану (РАЦС). Реальність на сьогодні показує, що навіть у містах районного значення і селищах, які є центрами відповідних районів, послуги у сфері РАЦС досі надаються районними або міськрайонними відділами РАЦС обласних управлінь Міністерства юстиції;

- повноваження реєстрації та зняття з реєстрації місця проживання громадянина;

- реєстрація прав на нерухоме майно юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців (це повноваження не є обов'язковим, але є можливим і досить часто включено на місцях до переліку послуг ЦНАП);

- видача відомостей з Державного земельного кадастру, часткові повноваження архітектурно-будівельної інспекції (це повноваження не є обов'язковим, але є можливим і досить часто включено на місцях до переліку послуг ЦНАП) [38].

Окремо виділимо таку адміністративну послугу як паспортні повноваження, тобто оформлення та видача паспорта громадянина України та так званого «закордонного паспорта» – паспорта громадянина України для виїзду за кордон. Цю послугу також можна отримувати у ЦНАП, що і здійснюється у ЦНАП у містах. Але для сільської місцевості це становить певну проблему насамперед з точки зору економічній доцільності, адже орієнтована вартість створення одного робочого місця для паспортних послуг ще у 2017 році становила біля 400 тисяч гривень.

Оскільки ЦНАП в житті територіальної громади як великого міста, так і невеличкого села повинен асоціюватися з сучасним рівнем сервісного обслуговування громадянина з боку органу публічної влади, то особливу увагу надають таким аспектам:

- 1) огляд приміщень (на предмет зручності для всіх споживачів);
- 2) вивчення актів, які регулюють діяльність конкретного ЦНАП;
- 3) спілкування зі співробітниками ЦНАП;
- 4) дослідження інформаційних і технологічних карток адміністративних послуг, які надають у конкретному ЦНАП [41].

Така оцінка діяльності із надання адміністративних послуг складається із певних розділів, які сформовані саме для конкретизації вимог щодо організації роботи ЦНАП, серед них: організація роботи; місцезнаходження, вимоги до приміщення та облаштування ЦНАП; персонал; організація надання послуг; аналіз діяльності ЦНАП [39, с. 104-106].

У розрізі вказаних розділів проводиться моніторинг рівня надання адміністративних послуг, стану технічного та кадрового забезпечення ЦНАП. Це покликано надати можливість органам державної влади та місцевого самоврядування внести корективи у роботу ЦНАП, дозволяє створити об'єктивне уявлення про рівень сервісу для громадян як споживачів адміністративних послуг.

Проведення комплексного дослідження щодо якості та сервісу при наданні адміністративних послуг не можливе без залучення до цього процесу самих споживачів – мешканців територіальних громад, серед яких проводиться анкетування або коротке опитування, наприклад, у телефонному режимі або на сайті ЦНАП. Таке дослідження може бути проведене шляхом аналізу громадської думки. Метою дослідження повинен бути пошук та систематизація найактуальніших проблем, із якими стикаються громадяни в ході отримання адміністративних послуг, а також оцінка рівня задоволеності громадянами якістю адміністративних послуг, що надаються публічною владою. На основі отриманих даних може бути проведено стратегічне планування потреб громадян щодо впровадження моделей надання адміністративних послуг, їх технічного, здебільшого інформаційно-комунікаційного забезпечення [39, с.107].

Більшість подібних досліджень проводяться шляхом опитування

споживачів послуг інтерв'юєрами безпосередньо при виході з Центру надання адміністративних послуг. Для одержання об'єктивної оцінки доречно звертатися до відповідних соціологічних установ. Також сам ЦНАП або будь-який орган публічної влади, який надає адміністративну послугу може самостійно провести невеличке поточне опитування. Одним із завдань такого опитування повинно стати питання про рівень задоволеності громадян результатами звернення, про можливість вирішення поставленого питання або виявленої проблеми під час одного візиту [31].

Таким чином, напрацьовані практика і досвід організації роботи ЦНАП в Україні дали можливість органам публічної влади як в центрі, так і на місцях вивести питання надання адміністративних послуг на якісно новий, інноваційний рівень. Для багатьох територіальних громад, особливо в сільській місцевості, ЦНАП стали центрами сучасного рівня життя.

Висновки до розділу 1

Досліджуючи теоретичні питання системи надання адміністративних послуг в Україні, дійшли висновку, що створення відповідних центрів є яскравим проявом демократизації суспільства, відмовою від застарілих бюрократичних підходів, корупційних схем та просто відвертого тиску чиновника на громадян.

Такий оновлений підхід до взаємодії публічної влади і громадянина відображено у принципах надання адміністративних послуг, які закріплені нормами Закону України «Про адміністративні послуги». Процедура надання адміністративних послуг, їх перелік, що постійно оновлюється, визначені низкою підзаконних нормативних актів Кабінету Міністрів України.

Нами надано коротко характеристику власне адміністративної послуги, надання якої лежить в основі системи спеціальних центрів. Визначено ознаки адміністративної послуги, які відрізняють її від інших видів послуг.

Створення системи ЦНАП базується на праві органів публічного управління (на початковому етапі це були державні адміністрації, згодом

відзначається перехід повноважень до органів місцевого самоврядування територіальних громад) здійснювати їх організацію з дотриманням вимог до вигляду та функціонального навантаження на приміщення, технічного забезпечення роботи ЦНАП тощо.

РОЗДІЛ 2

СТАН ТА ДІЯЛЬНІСТЬ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ: ЗАГАЛЬНИЙ АНАЛІЗ

2.1. Характеристика стану розвитку мережі ЦНАП в Україні

Справедливо буде стверджувати, що стан розвитку мережі ЦНАП в Україні є одним з проявів демократизації суспільства, створення комфортних умов для проживання громадян у великих містах та в невеличких сільських громадах. Адміністративні послуги – це новий елемент взаємовідносин держави з людиною, через які реалізується взаємодія держави та громадянина. Зменшення завдяки такому механізму як ЦНАП забюрократизованості, унеможливлення одержання чиновниками неправомірної вигоди сприяло покращенню взаємодії влади з громадянським суспільством, зростанню довіри до влади з боку мешканців громад. Численні обов'язки державних органів щодо виконання різного роду дозвільно-реєстраційних дій за відповідними зверненнями фізичних і юридичних осіб і є адміністративними послугами.

Вирішенню цього завдання сприяло проведення реформи децентралізації, коли територіальні громади одержали реальну можливість через ЦНАП забезпечувати мешканців громад комфортними умовами, облаштованими офісами та прилеглими територіями. Справедливо буде стверджувати, що в окремих територіальних громадах ЦНАП виявились самими облаштованими та модерними спорудами і певний час були не тільки центрами надання адміністративних послуг, а центрами активного життя громади.

Другий важливий фактор, який сприяв утворенню ЦНАП – це розвиток електронного урядування, цифровізація всіх напрямів життя людини, зростаюча обізнаність громадян у комп'ютерних технологіях. Не в останню чергу цьому сприяли негативні обставини останніх років, коли через карантинні обмеження двох років пандемії сучасна цивілізація шаленими темпами

переходила в онлайн-режим [15, с.69].

Насідком цих подій стала активізація роботи ЦНАП у тому числі і в онлайн-режимі, або поєднання електронного онлайн формату – запис в чергу, консультування на сайті, з очним відвідуванням ЦНАП для одержання документу.

Розвиток керунку «Дія» також перетворився на свого роду модельний конструкт надання адміністративних послуг, що дало можливість ЦНАП територіальних громад унаочнити свої перспективи розвитку, адміністраторам – ознайомитися з взірцевими стандартами та підходами організації роботи.

Перший ЦНАП в Україні було відкрито у 2008 р. З того часу кількість центрів значно збільшилася. Серед партнерів нашої держави, які тривалий час дієво підтримували і реформу децентралізації, і осучаснення системи надання адміністративних послуг була програма «U-LEAD з Європою». Тільки за її підтримки в країні з'явилося створено 484 ЦНАП [11]. Також, у рамках роботи програми розроблено багато методичних матеріалів з питань створення та організації діяльності ЦНАП, підвищення кваліфікації та проведення тренінгів для працівників; розроблено різноманітні інфографіки та брошури, що сприяло популяризації ідеї сучасного формату адміністративних послуг, змінило парадигму підходів до адміністративної послуги як до прояву тоталітарного контролю держави над громадянином.

Програма «U-LEAD з Європою» не лише сприяла утворенню ЦНАП, але й тривалий час проводить моніторинг їх діяльності та розвитку. Цей моніторинг показав, що відкритим залишається питання фінансової сталості ЦНАП. У середньому у місцеві бюджети за I півріччя 2020 року надійшло 177 тис. гривень від адміністративного збору. При цьому 23 з 52 громад отримали за адміністративні послуги менше 100 тисяч гривень, з яких у 8 громад – менше 10 тисяч гривень [41].

У той же час потрібно пам'ятати, що ЦНАП – це насамперед публічна сервісна структура, яка не має не меті заробляння коштів чи отримання прибутку. ЦНАП, особливо в укрупнених територіальних громадах, реалізує

особливо важливу соціальну функцію із забезпечення доступності адмінпослуг. Крім того, як правило, ЦНАП у невеликих громадах формуються за рахунок вже працюючих фахівців, і не потребують додаткових коштів на персонал від цих же громад.

Закон України «Про адміністративні послуги» унормував правові засади створення та забезпечення функціонування центрів, визначаючи їх у якості постійно діючого робочого органу або структурного підрозділу виконавчого органу міської, селищної ради або Київської міської державної адміністрації, районної, районної у місті Києві, державної адміністрації [51].

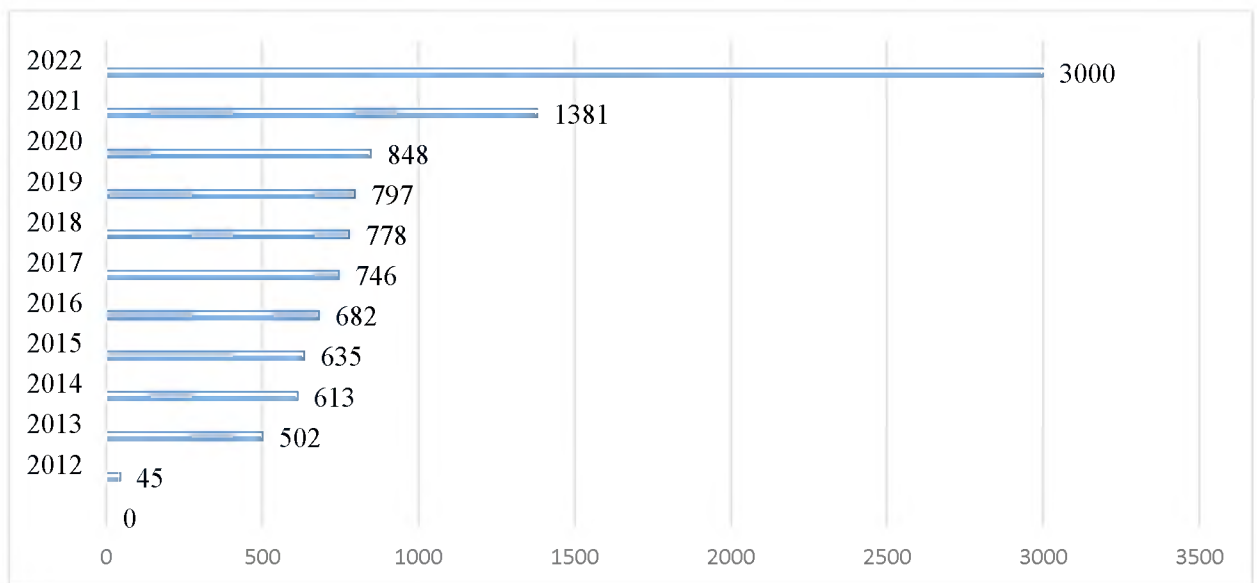


Рис. 2.1. Розвиток мережі ЦНАП в Україні за період 2012-2022 років (станом на 1 січня 2022 р.) [4]

Загальна картина щодо динаміки створення ЦНАП в Україні за період 2012-2022 роки представлена на рис. 2.1. Наголосимо, що ці дані охоплюють інформацію по ЦНАП створених як у містах, так і в сільській місцевості. За загальними цифрами і потужні центри, які стали справжньою модерною прикрасою міст, так і невеличкі осучаснені приміщення колишніх клубів у сільській місцевості. Тим не менше, всі ці заклади чітко відповідають вимогам чинного законодавства щодо організації надання адміністративних послуг [55].

За десять років кількість ЦНАП змінилася із 45 у 2012 році до 1381 у 2021 році, тобто їх кількість зросла на 1336 одиниць або в 3 тис. раз. Як видно на

діаграмі (рис.2.1) значних стрибки було два:

1) у 2013 році – кількість ЦНАП протягом року збільшилась з 45 до 502 одиниць, тобто зросла на 457 центрів або майже в тисячу разів;

2) у 2021 році – кількість ЦНАП протягом року збільшилась з 838 до 1381 одиниць, тобто зросла на 543 центра або майже на 65 %.

Безперечно, на особливу увагу заслуговують вражаючі дані станом на початок 2022 року. За даними Мінцифри кількість ЦНАП в Україні – близько 3000 точок, що на 1619 точок або в 2,2 рази більше, ніж у попередньому році.

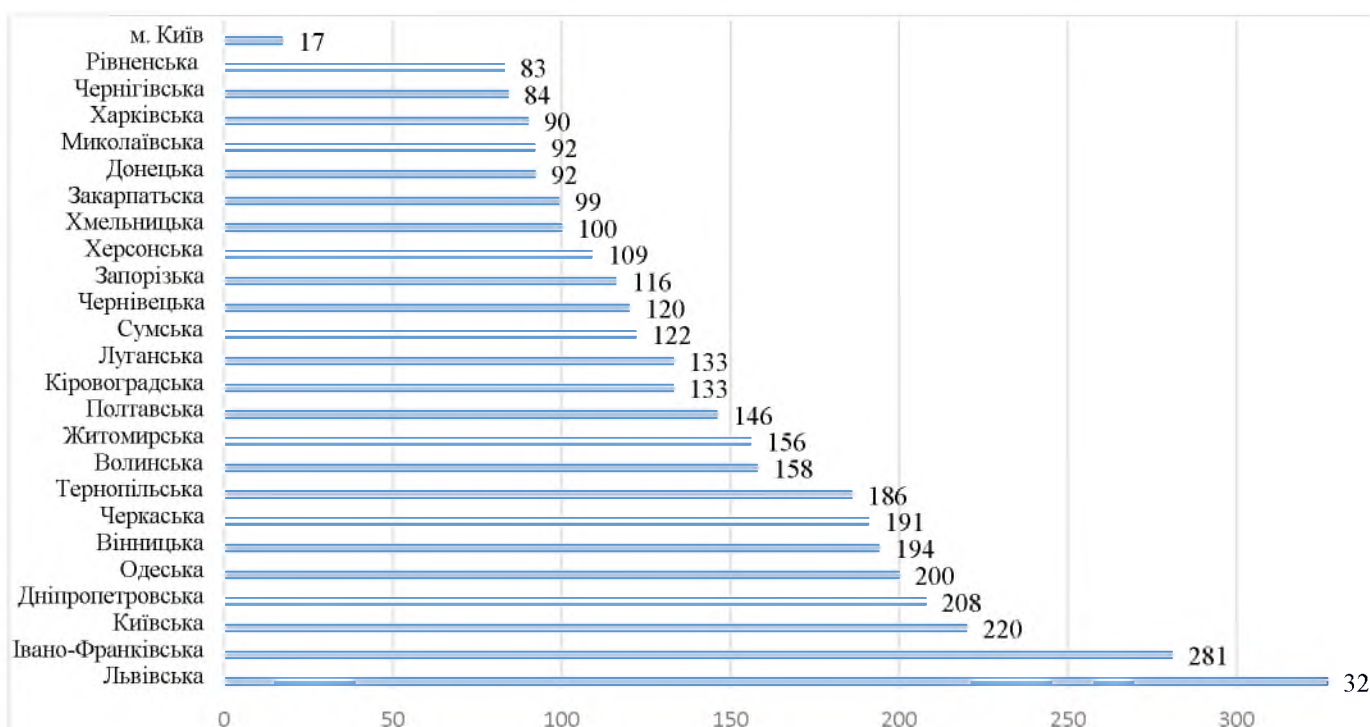


Рис. 2.2. Розвиток мережі ЦНАП в Україні, у розрізі регіонів, за даними Платформи Дія (станом на 2 квартал 2023 року)

Розглянемо інформацію щодо розвитку мережі ЦНАП в Україні у розрізі регіонів станом на липень 2023 року (тобто, за результатами двох кварталів поточного року) [41]. Як бачимо, значно випереджає інші регіони Львівська область з показником – 327 ЦНАП. Це в 1,16 рази більше, ніж утворено в Івано-Франківській області, яка у цьому рейтингу посідає наступне друге місце, і має показник 281 ЦНАП. На третьому місці Київська область – 220 ЦНАП – це, відповідно менше на 107 центрів або майже у 1,5 рази, ніж у лідера – Львівської

області.

Зауважимо, що Львівська область є беззмінним лідером подібних рейтингів, про що свідчить аналіз інформації за період понад десять років.

Першу п'ятірку у рейтингу замикає Одеська область – 200 ЦНАП. Можна зазначити, що лідери тримаються у показнику від 200 ЦНАП на область і вище.

У першу десятку поки що не входить Полтавська область, вона посіла одинадцяте місце з кількістю 146 ЦНАП (поступається лідеру на 181 центр або майже в 2,3 рази менше). З іншого боку, Полтавська область обіймає місце в центрі, дотична до «золотої середини».

Наприкінці рейтингу Рівненська та Чернігівська області, у яких утворено, відповідно, 83 та 84 ЦНАПИ.

Хоча формально місто Київ замикає рейтинг із показником – 17 ЦНАП, але розуміємо, що не може виступати тотожно рівню областей, тож його присутність тут доволі умовна. Єдине, на що вважаємо за необхідне звернути увагу, то це на співвідношення кількості населення до кількості центрів. Якщо враховувати, що у Києві мешкає 2 884 тис. осіб, то на таку кількість 17 центрів, це надзвичайно мало. Для порівняння, чисельність населення Львівської області 2,5 млн. осіб, яким надають послуги у 327 центрах [42].

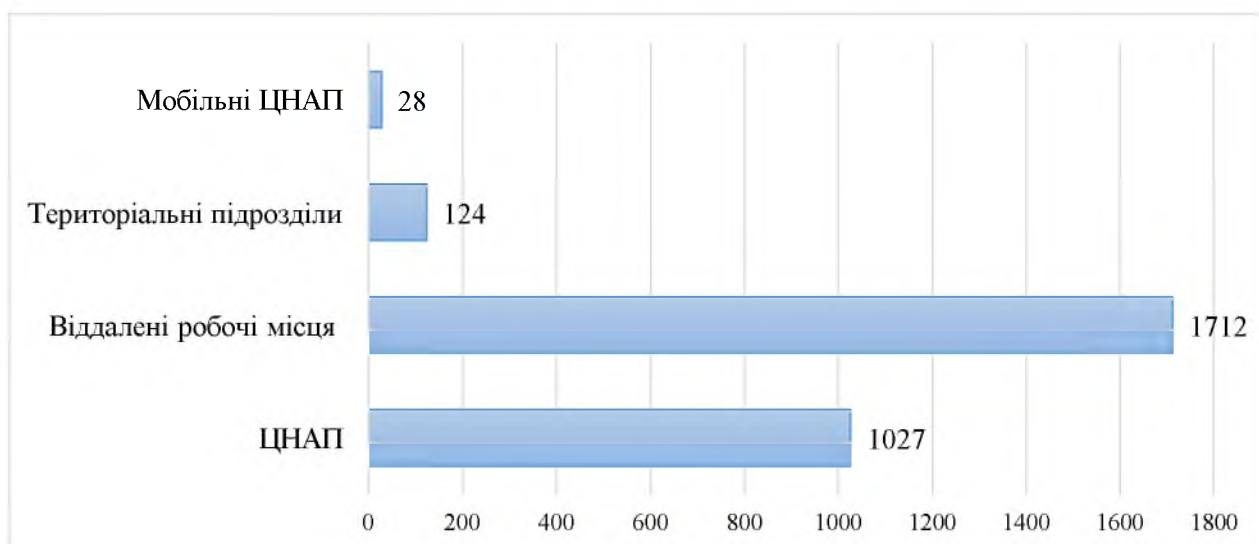


Рис. 2.3. Розподіл за видами точок надання адміністративних послуг в Україні станом на 1 січня 2022 року

Діаграма, представлена на рис.2.3 дає уявлення про розподіл за видами

точок надання адміністративних послуг в Україні станом на 1 січня 2022 року. Як бачимо кількість ЦНАП становить 36 % (1027 точок), найбільшою є кількість віддалених робочих місць 59 % або 1712 точок, територіальні підрозділи складають лише 4% або 124 точки і найменшим є показник кількості мобільних ЦНАП – 1% або 28 точок.

Наголосимо, що зростання показників за видами точок надання адмінпослуг значною мірою відбулося за рахунок збільшення кількості віддалених робочих місць. На це вплинуло унормування питання згідно Постанови Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 року № 714. Зміни, внесені цим урядовим актом, були ініційовані Мінекономрозвитку та мали на меті удосконалення роботи ЦНАП, їхніх територіальних підрозділів та віддалених робочих місць адміністраторів.

Зокрема, Уряд постановив внести зміни до Примірних положень та регламенту ЦНАП, зокрема, було введено норму обов'язкового облаштування Центрів інформаційними терміналами та іншими програмно-технічними засобами самообслуговування громадян. Відтепер законодавство визначило вимогу щодо ЦНАП та територіальних підрозділів, які необхідно розміщувати на першому або другому поверхах будівель і облаштовувати повним комплексом необхідних засобів доступу до приміщень маломобільних груп населення [19].

Крім того дана Постанова Уряду врегулювала питання створення та функціонування територіального підрозділу, віддаленого робочого місця адміністратора центру. Наголосимо, що в першу чергу це стосується сільської місцевості, ЦНАП, утвореного в об'єднаній територіальній громаді. Так само в населених пунктів у сільській місцевості на пряму стосуються питання діяльності старост з надання ними адміністративних послуг як адміністраторів віддаленого робочого місця.

Рішення про утворення територіального підрозділу або віддаленого робочого місця адміністратора центру ухвалюється тим самим органом, що утворював сам центр із надання адмінпослуг, у залежності від потреб

населення, що проживають на території населеного пункту чи громади. У відповідності до встановлених вимог щодо надання адміністративних послуг віддалене робоче місце адміністратора може бути мобільним. Це надасть можливості для проведення віддаленого прийому громадян. Адміністратор для робота з віддаленого робочого місця має бути забезпечений повним комплексом необхідних технічних засобів.



Як можна побачити на рис. 2.4 станом на липень 2023 року за даними, одержаними з Платформи Дія, із 24 областей та м. Києва, за показниками в яких формуються різноманітні рейтинги щодо характеристики роботи ЦНАП, мережа мобільних ЦНАП представлена лише в 11. До того ж необ'єктивно оцінювати як системне явище наявність лише по одному мобільному центру у шести з одинадцяти областей: Вінницька, Волинська, Тернопільська, Житомирська, Запорізька та Львівська [41].

Лідерами з кількості мобільних ЦНАП у цьому списку виступають Луганська та Донецька області, відповідно, з 9 та 7 мобільними ЦНАП. Таке значне перевищення їх кількості пояснюється тривалим конфліктом на Сході України, в наслідок чого, ще до початку повномасштабної агресії Росії 2022 року, виникла об'єктивна необхідність доставляти мобільними ЦНАП адміністративні послуги в населені пункти, які розташовані поблизу

небезпечної зони ведення бойових дій.

Нагадаємо, що спершу, відповідно до ухваленого у 2012 році Закону України «Про адміністративні послуги», створювати ЦНАП мали лише державні адміністрації в областях та районах, а також міста обласного значення, але, внаслідок бурхливого процесу об'єднання територіальних громад, центри почали з'являтися і там. Згідно цих планів Україні повинні були з'явитися щонайменше 590 центрів адміністративних послуг. Власне наприкінці 2012 р. їх було 502, потім приріст уповільнився.

У 2015-2017 роках ЦНАП створювали лише органи місцевого самоврядування, в першу чергу – об'єднані територіальні громади. Зокрема, станом на 2017 рік з 50 нових ЦНАП 80 % створено саме в об'єднаних територіальних громадах. Станом на 01 липня 2019 р. 168 ЦНАП вже працює в об'єднаних територіальних громадах, у тому числі 37 у містах обласного значення.

Такий стратегічно виважений підхід дозволив стимулювати громади до об'єднання, робити мережу ЦНАП максимально розвинутою і доступною. Значною мірою це розкривало основну ідею розвитку територіальних громад.

У процесі просування реформи децентралізації надання адміністративних послуг необхідно було перевести 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 була відразу передана місцевому самоврядуванню, зокрема, містам обласного значення. Це стосується вже згаданих базових адміністративних послуг.

Розподіл кількості центрів у відповідності до органів, що їх утворили, наведено на рис. 2.4. Ми не випадково подаємо дані станом на 1 січня 2017 року, адже за цей рік кількість ЦНАП в Україні перетнула показник у 700 точок і почалося стрімке їх зростання.

Тобто дані, які аналізуємо в діаграмі показують розподіл ЦНАП за кількістю органів, що їх утворили, у період поступового зростання.



Рис. 2.5. Розподіл ЦНАП в Україні за кількістю органів, що їх утворили (станом на 1 січня 2019 року)

Як показано на рис. 2.5, кількість ЦНАП, що створені районними державними адміністраціями посідає лідируючі позиції – 60 % або 452 точки, але тут процес було викликано директивним рішенням влади відносно органів виконавчої влади на місцях. І з значним відривом на другій сходинці міста обласного значення, в яких утворено 131 ЦНАП (18 %). У той же час було утворено органами місцевого самоврядування 102 ЦНАП (13 %), з яких 88 центрів за той же час утворилося у новостворених об'єднаних територіальних громадах, тобто за ініціативою громад. І на останньому місті з кількістю 67 точок або 9 % ЦНАП, які утворені в обласних центрах та у столиці.

У значній мірі стану розвитку ЦНАП на сучасному етапі відбувається за рахунок фінансової підтримки їх роботи з боку держави. Зокрема у 2021 році в Україні запровадили надання субвенції на розвиток ЦНАП. Це дозволило 188 громадам отримати 231 млн. грн. Протягом року ними було використано 198 млн грн, тобто майже 85 % від виділених коштів. І хоча існує практика повернення невикористаних коштів, зменшення суми субвенції, якщо вона не повністю використана, але для розвитку ЦНАП в Україні зроблено виняток. Ті кошти, що не були з об'єктивних причин використані громадами, залишилися для їх цільового використання на потреби розвитку ЦНАП у наступному році.

А також на рівні уряду було прийнято рішення не зменшувати суму

субвенції на 2022 рік і залишити її на рівні 2021 року у сумі 231 млн. грн. Вказані кошти територіальними громадами України було витрачено на будівництво нових ЦНАП у 19 громадах та на фундаментальну реконструкцію 38 вже існуючих [57].

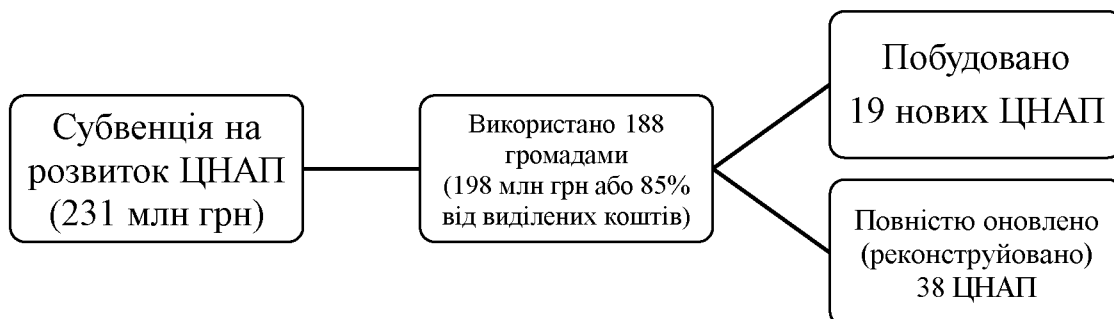


Рис. 2.6. Розподіл коштів субвенції з державного бюджету України на розвиток ЦНАП у 2021 році

Завдяки фінансуванню організації діяльності ЦНАП як з боку держави, так і за кошти грантової підтримки відбувається модернізація вже діючих ЦНАП. Наголосимо, що навіть ті ЦНАП, які відкривали в 2015-2017 роках на сьогодні вже є морально застарілі і потребують певного технічного оновлення, наприклад, розширення підключення до реєстрів.

Таблиця 2.1

**Модернізація ЦНАП в Україні за даними Платформи Дія
(станом на 2 квартал 2023 р.)**

Види послуг	Кількість наданих послуг	Показники приросту (+/-), %
Робота з реєстрами		
Реєстр територіальних громад з підключенням до Державної міграційної служби	2768	+ 220
Реєстр нерухомості	1395	+ 8
Єдиний державний реєстр	925	+ 3
Реєстр ДРАЦС	851	+ 17
Демографічний реєстр	774	+ 16
Реєстр пошкодженого та зруйнованого майна	738	+ 100
Земельний кадастр	679	+ 17
РТГ (відомчий)	461	- 17
Інформаційні системи		
Портал Дія	2162	+ 100

Продовження таблиці 2.1

Єдина державна електронна система у сфері будівництва	1145	+ 100
Єдина інформаційна система соціальної сфери	576	+ 100
Єдина інформаційна система МВС	101	+ 100
Автоматизація		
Інформаційні системи	1799	– 25
Електронний документообіг	834	+ 32
Автономна система керування	405	+ 20
Можливості оплати адмінпослуг		
Банківський термінал	654	+ 12
POS-термінал	559	+ 2
Відділення банку	241	+ 3
Супутні послуги		
WI-FI	2750	+ 29
Комп'ютери з доступом до порталу Дія	1251	+ 12
Безбар'єрність		
Безбар'єрний доступ до приміщення	2612	+ 12
Пандус	2409	+ 11
Сходи з поручнями	2339	+ 11
Санітарна кімната	1200	+ 7

Як видно з таблиці 2.1, за майже всіма показниками модернізації роботи ЦНАП за перше півріччя 2023 року відбулося зростання. Від'ємні результати маємо лише за двома видами послуг: на 17 % зменшилась кількість запитів до Реєстру територіальних громад, а також серед показників з автоматизації відбулось зменшення на 25 % щодо використання інформаційних систем.

Найбільшим є зростання 2768 (на 220 %) кількості запитів до Реєстру територіальних громад з підключенням до Державної міграційної служби. Це дуже легко пояснюється сумними обставинами агресії проти України та необхідністю багатьох людей, навіть цілих родин, виїхати від обстрілів до Європейського Союзу. З цієї ж причини на 100 % збільшилась кількість запитів до Реєстру пошкодженого та зруйнованого майна.

Також на 100 % були модернізовані (оновлені) інформаційні системи, з якими працюють у ЦНАП України. За даними Платформи Дія до цього переліку належать портал самої Дії, Єдина державна електронна система у сфері будівництва, Єдина інформаційна система соціальної сфери, Єдина інформаційна система МВС [41].

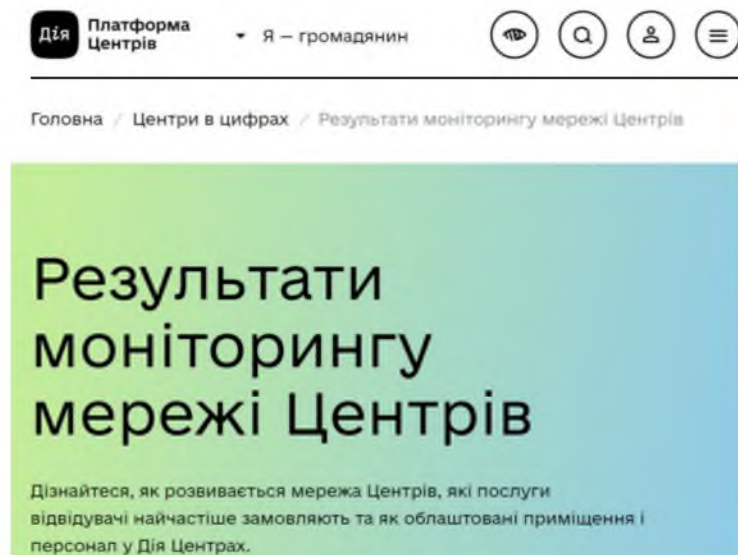


Рис. 2.7. Вигляд головної сторінки сайту Дія: Платформа Центрів з вкладкою щодо результатів моніторингу стану мережі ЦНАП в Україні станом на грудень 2023 року (скріншот)

Стан розвитку ЦНАП в Україні постійно висвітлюється на веб-сторінці Дія: Платформа Центрів. Можна ознайомитися з інформацією щодо ЦНАП та адміністративних послуг, які в них надаються, у розрізі різних параметрів, це і мережа територіальних підрозділів, і віддалені робочі місця адміністратора, і стан надання адміністративних послуг у старостатах та багато інших.

Проаналізована вище інформація дає можливість стверджувати про високі темпи розвитку мережі ЦНАП в Україні, про постійне оновлення інформаційних систем, ремонти приміщень та розширення безбар'єрного середовища в уже створених ЦНАП.

2.2. Аналіз діяльності ЦНАП України за якісними та кількісними показниками надання адміністративних послуг

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.

Орган, який створив ЦНАП, у відповідності до ч. 6 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги», визначає перелік адміністративних послуг, який центром будуть надаватися.

Раніше вирішенням питань доступності адміністративних послуг, що надаються в ЦНАП, займалося Міністерство економіки, але зі створенням Міністерства цифрової трансформації до нього було передано питання адміністративних послуг. Таке перепідпорядкування виглядає цілком логічно з огляду на те, що саме Мінцифра є органом публічної влади, який реалізує державну політику в сфері надання електронних послуг. Як вже зазначалось вище, за останні роки і через карантинні обмеження під час пандемії, а з лютого 2022 року через початок війни в Україні, значно зросла потреба у наданні адміністративних послуг в електронному онлайн-режимі. Із зміною підпорядкування почався і ребрендинг – паралельно з назвою ЦНАП використовується «Дія Центр» і акцент робиться саме на електронні послуги.

В Україні ще лишається не значна частка ЦНАП, які у перші роки їх появи були утворені районними державними адміністраціями. Але основна робота переходить до ЦНАП, утворених територіальними громадами. У таких центрах мешканцям громад надають як власні послуги, так і делеговані [39].

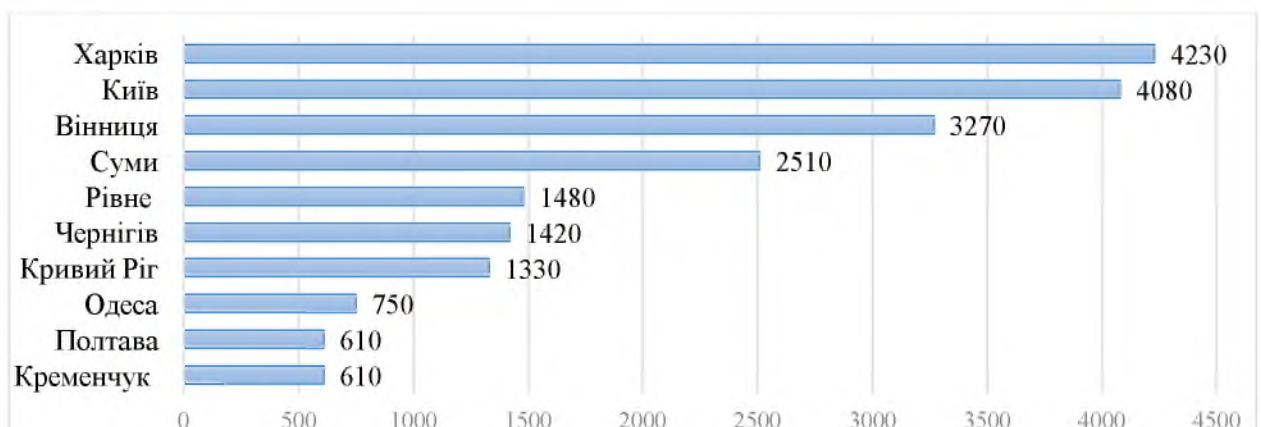


Рис. 2.8. Рейтинг міст України, в яких ЦНАП надають найбільшу кількість послуг за один робочий день (у т.ч. через територіальні підрозділи), станом на кінець 2021 р.

Розглянемо статистику роботи (кількість послуг) у ЦНАП, у яких надається найбільший перелік послуг (рис. 2.8).

Як можна бачити із даних на рис. 2.8, лідером є місто Харків з показником 4230 послуг. Пояснимо, що йдеться про сумарну кількість послуг, які надані всіма ЦНАП та їх підрозділами, які діють у межах Харківської територіальної громади (а це і приміські населені пункти, що увійшли до цієї територіальної громади). Крім того, це і звернення, які надійшли як заявка на одержання адміністративної послуги, так і видача готових документів фізичним та юридичним особам [37].

Прокоментувати даний рейтинг, виходячи тільки з масштабу міста та кількості його населення буде не об'єктивно. Це дійсно пояснило б лідерство Харкова та столиці (4080 послуг). У той же час більше 3 тис. послуг та понад 2,5 тис. послуг надають середньостатистичні за кількістю населення обласні центри, відповідно, Вінниця і Суми.

Це дає підстави зробити висновок, що найбільше значення має сама робота органів місцевого самоврядування щодо розвитку мережі ЦНАП, доступності послуг, які в них надають та підтримці на високому рівні професійної компетентності працівників центрів. Виходячи з такого аналізу, можна зробити висновок про недостатність подібної роботи у місті Одеса, ЦНАП якої демонструють показник 750 послуг. Для порівняння, чисельність населення Кривого Рогу майже на 300 тис. осіб менше, ніж в Одесі (до початку війни офіційно зареєстрованих мешканців понад 900 тис. осіб). А за кількістю послуг Кривий Ріг демонструє показник у 1330 послуг, що майже у 1,8 рази більше ніж в Одесі.

Для порівняння наведемо інформацію: у середньому в 2019 році кожен ЦНАП в Україні надав протягом року 10 895 послуг [56].

Наступна характеристика для аналізу даних – стосовно кількості надання адміністративних послуг у ЦНАП із всього їх переліку (рис. 2.9). Як видно з інформації на рис. 2.6, 9 % ЦНАП – надає більше двохсот послуг; 11% – менше 50 послуг; 27 % – надає від 200 до 136 послуг; 53 % – надає від 135 до 50 послуг.

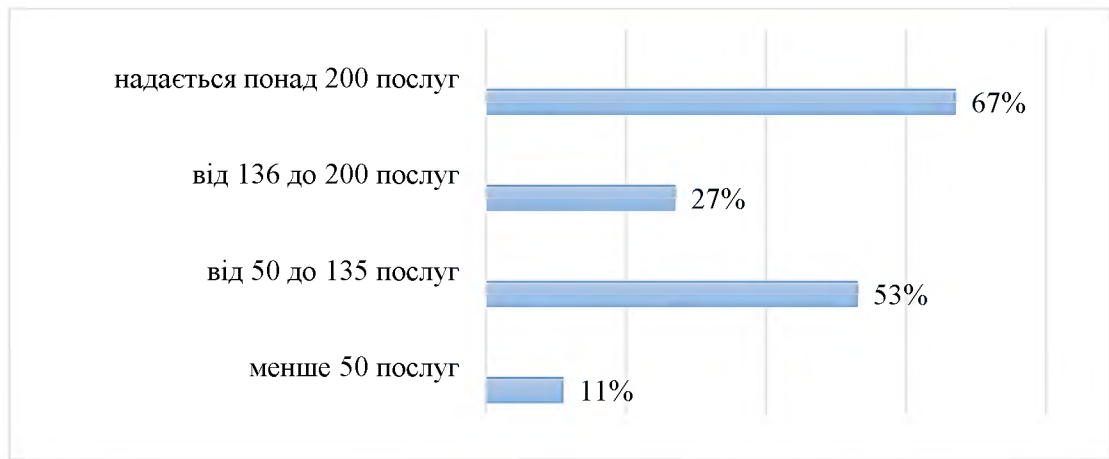


Рис. 2.9. Розподіл ЦНАП за показниками кількості надання адміністративних послуг

Як видно з наведених даних значна кількість послуг за останні роки надавалась у містах, навіть статистичні дані про це можна отримати у розрізі міст. Зовсім інша ситуація склалася в сільській місцевості. Більшості мешканців сіл за довідками необхідно їхати до райцентру, бо далеко не в кожному населеному пункті є ЦНАП. Для ефективного вирішення цієї проблеми державою було внесено зміни щодо вимог «відстань – витрачений час» при розташування ЦНАП. Починаючи з 2021 року мережа ЦНАП в Україні повинна розвиватися за критеріями:

- а) відстань – не більше 14 км;
- б) витрачений час – не більше 30 хв транспортом.

За наявності таких вимог особливо в сільській місцевості повинна зрости кількість ЦНАП, віддалених робочих місць тощо.

Ще одна проблема, яку необхідно подолати у найближчий час – це як раз кількість адміністративних послуг, що надаються. Особливо це важливо для сільської місцевості, де громадяни можуть подолати певну відстань в інший населений пункт, витрати значний час, але лише на місці з'ясується, що таку послугу вони тут не можуть одержати [14].

Інформацію щодо кількості адміністративних послуг, що надаються ЦНАП у сільській місцевості можна отримати на офіційних сайтах відповідних органів місцевого самоврядування або територіальних громад.

У якості позитивного прикладу наведемо сайт Личківської сільської об'єднаної територіальної громади, розташованої в Новомосковському районі Дніпропетровської області. У вкладці «Центр надання адміністративних послуг» – «Послуги» наведено додатки до рішень Личківської сільської ради від 02.06.2020 № 847-18/VII з переліком адміністративних послуг:

а) які надаються через відділ «Центр надання адміністративних послуг» виконавчого комітету Личківської сільської ради – заявлено 211 послуг;

б) які надаються через віддалені робочі місця адміністратора відділу «Центр надання адміністративних послуг» виконавчого комітету Личківської сільської ради у с. Бузівка та с. Приорільське – заявлено 120 послуг [49].

У більшості територіальних громад, у тому числі і в сільській місцевості, заявлена можливість надання в ЦНАП адміністративних послуг за наступними розділами:

- 1) державна реєстрація актів цивільного стану;
- 2) реєстрація / зняття з реєстрації мешканців;
- 3) адміністративні послуги соціального характеру;
- 4) нотаріальні послуги;
- 5) паспортні послуги;
- 6) державна реєстрація речових прав на нерухоме майно;
- 7) державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців;
- 8) державна реєстрація громадських формувань;
- 9) видача відомостей з державного земельного кадастру;
- 10) державна реєстрація земельних ділянок;
- 11) послуги пенсійного фонду;
- 12) інші питання місцевого значення (земельні, житлові тощо);
- 13) видача документів дозвільного характеру.

Перелік послуг, які можуть надаватися через віддалені робочі місця менший, у ньому відсутні такі розділи як: державна реєстрація громадських формувань; видача відомостей з державного земельного кадастру; державна реєстрація земельних ділянок; послуги пенсійного фонду; видача документів

дозвільного характеру.

Так наприклад, у місті Полтава, обласному центрі з понад трьохсоттисячним населенням, з 2019 р. у ЦНАП працювало 23 адміністратора, які надавали близько 158 видів послуг, а вже згідно рішення IX сесії Полтавської міської ради восьмого скликання від 16 листопада 2021 р. кількість таких послуг було збільшено до 308 [47].

Окремо зазначимо, що прикладом сучасного надання інформації для мешканців територіальної громади є сторінка ЦНАП Котелевської територіальної громади Полтавської області. За своїм дизайном сторінка оформлена в стилістиці Платформи Дія. Має вкладку для запису до електронної черги. На сторінці визначено суспільні сфери, у яких надаються адміністративні послуги, наприклад: «Громадянство та міграція», «Земля та екологія», «Будівництво та екологія» та ін.

Окремо подано перелік державних онлайн послуг, з можливістю переходу на сайт Платформи Дія (ЄМалятко, Довідка про доходи, Реєстрація ФОП, Пошкоджене майно) [39].

Мешканців громади детально на сторінці проінформовано про:

- місце розташування ЦНАП;
- телефон для довідок та електронна адреса ЦНАП;
- графік роботи ЦНАП в цілому та окремо графік годин прийому окремо по працівникам ЦНАП.

Начальником відділу з питань надання адміністративних послуг Котелевської територіальної громади є Демочко Світлана Іванівна. Адміністративні послуги мешканцям громади надають шість адміністраторів та два спеціаліста 1-ї категорії.

За допомогою ряду грантових програм підтримки розвитку ЦНАП у Котелевському ЦНАП було проведено реконструкцію, закуплено меблі, частина комп'ютерного обладнання тощо. Станом на грудень 2023 року йдеться про перепланування приміщень для створення зручного сучасного простору.

Якісна робота з надання центрами адміністративних послуг можлива за

умови безперебійного доступу до чотирьох основних державних реєстрів: єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань; державного реєстру речових прав на нерухоме майно; державного земельного кадастру; єдиного державного демографічного реєстру. Інтенсивність роботи з ними працівників центрів розподілена згідно даних, наведених у наступній діаграмі (рис 2.10).



Рис. 2.10. Підключення ЦНАП до реєстрів центральних органів виконавчої влади

На сьогодні видається мало ймовірним, але ще у 2019 році доступ до таких реєстрів мали далеко не всі ЦНАП. Більше 90% ЦНАП мають доступ до перших двох реєстрів (94,6% та 91,3% відповідно), лише 21,7 % та 16,4 % мають доступ до третього та четвертого реєстрів відповідно. Тривалий час майже 70 ЦНАП (10%) не мали підключення до жодного із реєстрів [41].

Відповідно до Примірного регламенту Центру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2013 р. № 58 (діє в редакції 2022 року), приміщення Центру поділяється на відкриту та закриту частини. Відкрита частина включає такі приміщення: сектор прийому, сектор інформування, сектор очікування, сектор обслуговування. Відкрита частина має бути розміщена на першому або другому поверсі будівлі ЦНАП.

Якщо підключення до державних реєстрів це зовнішні можливості ЦНАП, то не меншого значення мають питання внутрішнього комфорту для набувачів послуг, які визначені Примірним регламентом Центру. Це чіткі

вимоги до площі їх приміщень та її зонування на сектори: прийому, інформування, очікування, обслуговування. Вимоги щодо загальної площі секторів очікування та обслуговування ЦНАП у залежності від місця утворення, подано на рис. 2.11.

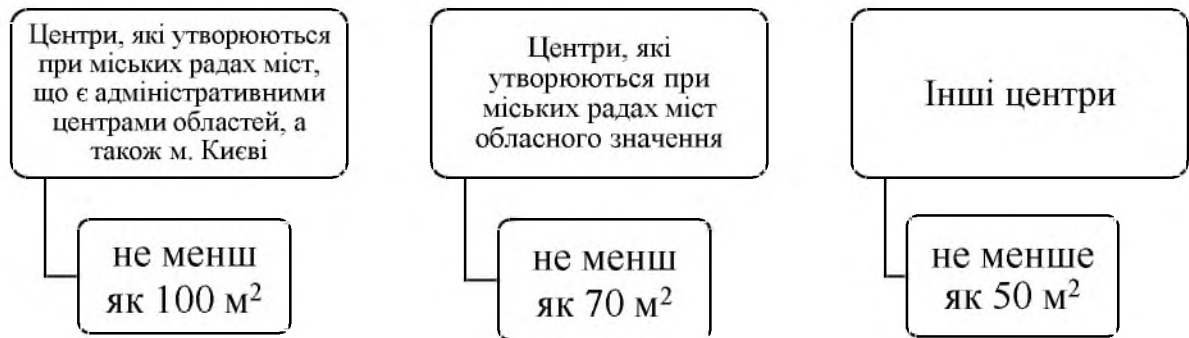


Рис. 2.11. Категорії ЦНАП за площами приміщень, відведених для надання адміністративних послуг

За площею секторів очікування та обслуговування, які знаходяться у ЦНАП, розподіл визначено у діаграмі на рис. 2.12.



Рис. 2.12. Розподіл ЦНАП за площами секторів очікування та обслуговування

Аналіз загальної площі секторів очікування та обслуговування подано в узагальнюючому викладі. Ці дані будуть відрізнятися, іноді діаметрально, коли мова йтиме про ЦНАП в обласних центрах, у містах обласного значення, не говорячи вже про столицю, маємо можливість оперувати значними розмірами приміщень; коли ж аналізуємо ситуацію в ЦНАП сільських територіальних громад, то показники будуть у рази менше. Зауважимо, що частково це відображає об'єктивні потреби – кількість осіб, що звертаються за послугами

значно відрізняється [54, с. 85].

Аналіз загальної площі секторів очікування та обслуговування подано в узагальнюючому викладі. Ці дані будуть відрізнятися, іноді діаметрально, коли мова йтиме про ЦНАП в обласних центрах, у містах обласного значення, не говорячи вже про столицю, маємо можливість оперувати значними розмірами приміщень; коли ж аналізуємо ситуацію в ЦНАП сільських територіальних громад, то показники будуть у рази менше. Зауважимо, що частково це відображає об'єктивні потреби – кількість осіб, що звертаються за послугами значно відрізняється.

Висновки до розділу 2

Проведений нами аналіз розвитку мережі ЦНАП в Україні дозволяє однозначно констатувати неухильне зростання кількісних показників щодо утворених центрів, їх підрозділів, та покращення якісних показників роботи персоналу ЦНАП.

Отже, можемо стверджувати, що на сучасному етапі система ЦНАП в Україні розвивається у двох напрямках:

- по-перше, це удосконалення вже існуючих ЦНАП, їх технічне переоснащення, реконструкція приміщень, створення або перетворення вже існуючих ЦНАП на Дія Центри. Дія Центри – це мережа ЦНАП, в яких запроваджені єдині стандарти щодо якості надання послуг, це one-stop shop із комплексом усіх необхідних послуг для громадян. Такі принципово нові за змістом і сутністю діяльності ЦНАП утворюються у містах;

- по-друге, це розширення мережі надання адміністративних послуг не лише через сам ЦНАП, але й через відділене робоче місце ЦНАП. Цьому сприяє внесення змін щодо стандартів відстані та витраченого часу населенням на доступ до точки надання адміністративних послуг, поширення точок мобільного доступу для осіб з інвалідністю або таких, що тимчасово потребують такої послуги (остання проблема виявилась у тому числі і під час пандемії коронавірусу, коли через карантинні обмеження та значне погіршення

стану здоров'я громадяни не могли з'явитися до ЦНАП, але потребували невідкладно адмінпослуги).

За результатами проведеного аналізу нами констатовано, що починаючи з 2012 року відповідні центри створювалися обласними та районними державними адміністраціями, і кількість створених ними ЦНАП тривалий час була домінуючою. У 2015-2017 роках почалася активна робота зі створення ЦНАП органами місцевого самоврядування, до чого найактивніше підключались утворювані в рамках реформи децентралізації об'єднані територіальні громади. Констатовано, що станом на 2017 рік з 50 нових ЦНАП 80 % створено саме в об'єднаних територіальних громадах.

За даними Платформи Дія станом на липень 2023 року (за показниками звітності за перші два квартали поточного року) бачимо значні досягнення окремих регіонів у кількості створюваних ЦНАП. Перше місце належить Львівській області (327 ЦНАП), далі Івано-Франківська область (281 ЦНАП) та Київська область (220 ЦНАП). Зазначається, що Львівська область є беззмінним лідером подібних рейтингів вже протягом багатьох років.

Окремо проаналізовано стан модернізації мережі ЦНАП за рядом показників, чому сприяла інформація, оприлюднена на Платформі Дія. Констатовано значне зростання майже за всіма показниками організації роботи ЦНАП (доступ до державних реєстрів, електронний документообіг, безбар'єрне середовище, додаткові послуги тощо).

Наголошується на подальшій фінансовій та організаційній підтримці, яка забезпечується державою для функціонування мережі ЦНАП в Україні з дотриманням стандартів якості обслуговування громадян.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ МЕРЕЖІ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

3.1. Мобільні ЦНАП як один із напрямів удосконалення надання адміністративних послуг та налагодження взаємодії з владою у громадах

Основним завданням подальшого розвитку мережі ЦНАП в Україні є врахування всіх особливостей та потреб організації такої роботи як у містах, так і в сільських територіальних громадах. Відповідна робота із удосконалення обслуговування громадян в ході наданні адміністративних послуг органами публічної влади триває, фактично, з моменту створення ЦНАП, супроводжується запровадженням різноманітних технологічних та сервісних новацій. Значною мірою рівності у доступі до адміністративних послуг сприяє розвиток онлайн-формату їх надання.

Діяльність місцевих рад територіальних громад необхідно буде спрямовувати на впровадження низки інновацій у сфері цифрових та інформаційно-комунікаційних технологій, які сприятимуть доступності та наближенню цих видів послуг до кожного громадянина. Зрозуміло, що можливості цифровізації у сільських населених пунктах значно нижче, ніж у містах, але цілком зрозуміло, що це невідворотній шлях подальшого розвитку. Цим викликана необхідність не лише створення нових ЦНАП з дотриманням сучасних стандартів, але й модернізація та реконструкція вже діючих, з метою виведення їх на відповідний рівень [3].

Варто згадати, що згідно змін до Примірних положень та регламенту центру надання адміністративних послуг, ухвалених Постановою Кабінету Міністрів України у 2019 р., передбачено введення норми обов'язкового облаштування ЦНАП інформаційними терміналами, запровадження широкого спектру інших програмно-технічних засобів самообслуговування громадян. Крім того, даний нормативно-правовий акт рівною мірою розповсюджує

зазначені норми щодо організації роботи ЦНАП як у міських, так і сільських громадах [5, с. 71].

Для територіальних громад у сільській місцевості у першу чергу матиме значення надання адміністративних послуг на мінімальній відстані для населення. Це завдання може бути вирішено, наприклад, завдяки віддаленому робочому місцю адміністратора ЦНАП.

Такий підхід не завжди себе виправдовує через витрати, які є значними для деяких сільських громад. У ряді населених пунктів у сільській місцевості за роки неефективного господарювання було занедбано приміщення, в якому можна розмістити віддалене робоче місце, або такі приміщення потребують значних капіталовкладень для ремонту, що лишається не виправданим через нечисельну кількість мешканців, а отже низьку кількість запитів на адміністративні послуги, їх фрагментарний характер.

Ще на початку розвитку мережі ЦНАП в Україні європейські колеги з експертного середовища наголошували, що виходом із такого становища є створення мобільного робочого місця для працівників ЦНАП.

Такий мобільний ЦНАП – це також вид віддаленого місця для роботи адміністраторів. Але, на відміну від використання стаціонарного приміщення, цей варіант передбачає використання спеціально обладнаного транспортного засобу (автомобіль, мікроавтобус, автобус тощо), який за визначеним графіком відвідує населені пункти громади.

У цьому транспортному засобі має бути облаштоване робоче місце адміністратора (або 2 і більше таких робочих місць): комп'ютер із доступом до мережі Інтернет та з необхідним спеціалізованим програмним забезпеченням, системою електронного документообігу; інші технічні засоби (сканер, принтер і т.ін.). Мобільний офіс може працювати у населених пунктах, де взагалі немає належного приміщення або недоцільно облаштовувати стаціонарне віддалене місце для роботи адміністратора та утримувати його [13, с.87].

За таких умов прийом громадян здійснюється не в приміщенні адмінбудівлі, а безпосередньо у транспортному засобі, в якому має бути зручно

як громадянам-відвідувачам, так і адміністраторам під час обслуговування споживачів.

Найбільш ефективною така модель ЦНАП буде для тих громад, які включають велику кількість населених пунктів із низькою чисельністю населення, або ж у випадку співробітництва територіальних громад. Прикладом такого співробітництва може бути територіальна громада міста обласного значення та сусідні сільські територіальні громади.

На думку експертів та фахівців зі значним практичним досвідом значними перевагами створення мобільного ЦНАП є:

- 1) раціональне використання людських ресурсів;
- 2) подолання складності залучення кваліфікованого персоналу до роботи на постійній основі у малочисельних населених пунктах.

У попередньому розділі роботи нами було проаналізовано стан розвитку мережі ЦНАП, у тому числі і стосовно таких форм як утворення мобільного ЦНАП. Наголосимо, що протягом останніх півтора року, з моменту початку війни в Україні, кількість мобільних ЦНАП зросла в Луганський та Донецькій областях, тобто на територіях, що розташовані у небезпечних місцях наближених до лінії ведення бойових дій. Цілком прогнозованим з цієї ж причини, на нашу думку, буде зростання до кінця 2023 року кількості мобільних ЦНАП в Харківській, Миколаївській, Запорізькій областях [54].

Також цілком ймовірно, що за моделлю надання адміністративних послуг у форматі мобільного ЦНАП будуть працювати в окремих територіальних громадах, в яких через загрози ведення бойових дій або обстрілів об'єктів критичної інфраструктури, відбувся відтік населення до інших регіонів України або до європейських держав за програмами допомоги українським біженцям. Як правило у таких населених пунктах залишаються люди старшого покоління, маломобільні громадяни. З одного боку, саме вони виступають суб'єктами звернень за адміністративними послугами соціального характеру, з іншого боку – не мають можливості, у тому числі і за браком здоров'я, самотійно відвідувати ЦНАП у громаді.

Таким чином, через об'єктивні зовнішньополітичні та соціально-економічні чинники прогнозуємо, що використання практики мобільного ЦНАП буде лише зростати. Враховуючи таку тенденцію, доречно запровадити популяризацію успішних практик використання мобільних ЦНАП.

Обов'язковою умовою використання моделі мобільного ЦНАП є наявність і відлагодженої роботи основного офісу ЦНАП громади. Адже для мобільного ЦНАП потрібен і кваліфікований персонал, завдяки праці якого будуть швидко опрацьовані прийняті заявки стосовно надання адміністративних послуг.

Окремо зауважимо, що необхідно відрізнити мобільний ЦНАП (або як ще його називають «мобільний офіс») від «виїзного адміністратора», по-суті, виїзного робочого місця адміністратора ЦНАП. Останнє – це особливий варіант організації надання послуг, коли адміністратор ЦНАП обслуговує окремих громадян за місцем проживання чи лікування. Працівник ЦНАП відвідує громадян, попередньо узгодивши час візиту. Важливо зауважити, що цей спосіб обслуговування – досить економічно витратний, адже відбувається індивідуальний виїзд до суб'єкта звернення. Це не лише більші витрати робочого часу на надання однієї послуги, але й, як правило, витрати на службовий транспорт, паливо, роботу водія, а іноді – охорону (враховуючи наявність у виїзного адміністратора вартісного комп'ютерного обладнання).

При такому способі надання адміністративних послуг працівник повинен мати необхідний комплект обладнання для ефективної роботи, що також впливає на вартість такого надання адміністративних послуг, а саме: портативний комп'ютер, сканер, принтер, доступ до мережі Інтернет, спеціалізоване програмне забезпечення тощо. Не останнє значення мають витрати на транспортний засіб. Практика використання такого способу надання адміністративних послуг показує, що в залежності від фінансової спроможності громади це може бути: мікроавтобус, автомобіль, мотоцикл та навіть велосипед.

Визначаючи модель мобільного ЦНАП як рекомендацію для використання ЦНАП територіальних громад, наголосимо на об'єктивних

проблемах, які доведеться подолати, наприклад, тільки в ході належної підготовки транспортного засобу. Наводимо перелік окремих видів робіт, які потребуватиме облаштування транспортного засобу (автомобіль, мікроавтобус):

- встановлення пандусу розсувного для маломобільних громадян;
- висувна підніжка з аварійною ручкою;
- механізм автоматичного відкривання дверей;
- місце для адміністратора із розширеним сидінням або крісло;
- відкідне місце для відвідувача;
- стіл для роботи адміністратора та заповнення документів відвідувачем;
- забезпечення вентиляції автомобіля (теплонагрів або охолодження за потреби).

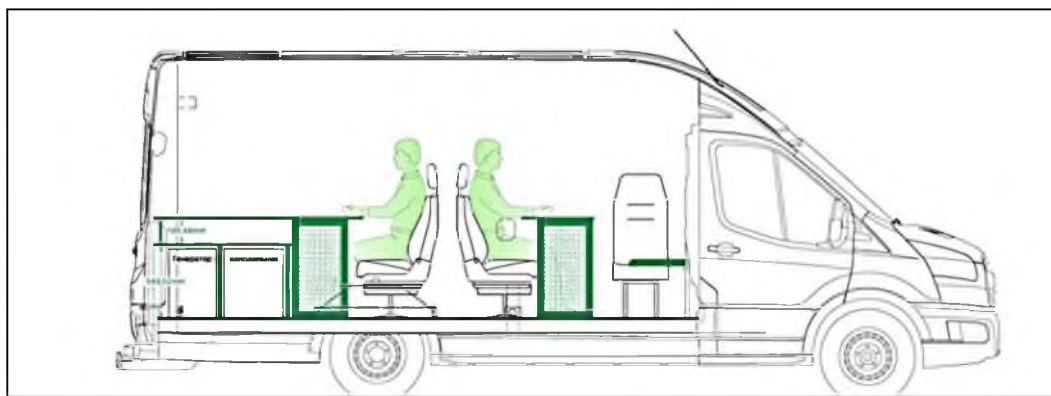


Рис. 3.1. Модельний варіант планування мікроавтобусу, переобладнаного під «мобільний офіс» ЦНАП (скріншот)

На рис. 3.1 розміщено зображення модельного варіанту перепланування внутрішнього розташування у мікроавтобусі, переобладнаному під «мобільний офіс». Така розробка була запропонована у методичних рекомендаціях щодо розвитку мережі ЦНАП в Україні, наданих фахівцями у рамках Програми «U-LEAD з Європою» [54].

Не зважаючи на такі недоліки та фінансові витрати мобільний формат надання адміністративних послуг набуває подальшого поширення. Наведемо приклад, коли створення мобільних можливостей для роботи адміністраторів ЦНАП суттєво покращало надання адміністративних послуг у селах, які

розташовані поряд з містом. Досить розповсюдженим у ЗМІ та методичних матеріалах щодо створення мобільного офісу ЦНАП є приклад міста Кривий Ріг, в якому успішно обслуговують таким способом мешканців сіл, які входять до міської територіальної громади, але фактично віддалені від головного офісу.

Йдеться про проєкт Криворізької міської ради «Віза мобільна» працює в місцевих адміністраціях міста Кривий Ріг та включає унікальний в Україні «Мобільний офіс муніципальних послуг», який здійснює щоденні послуги виїзду за графіком, складеним відповідно до запитів виконавчих комітетів Криворізької обласної ради та за проєктом жителів міста, приймаючи до уваги врахуванням скарг на безкоштовну «гарячу лінію» Центру надання адміністративних послуг «Віза» або електронною поштою.

Залежно від пропозицій замовників послуг, тобто громадян, склад команд «Мобільного офісу» може змінюватися. Основу групи складають адміністратори, державні реєстратори, експерти відділів реєстрації проживання громадян, соціальні працівники.

Прийом документів від користувачів послуг та видача їх результатів здійснюється у мобільних відділеннях комунальних служб відповідно до Інструкції роботи Мобільного офісу муніципальних послуг, затвердженої рішенням виконкому Криворізької міської ради від 12 квітня 2017 р. № 154 «Про нові аспекти надання адміністративних та інших державних послуг у Центрі «Віза» та його територіальних підрозділах».

Ця ж Інструкція визначає категорію осіб, яких може обслуговувати мобільний офіс: інваліди війни; інваліди I, II груп; учасники бойових дій; особи, які тимчасово втратили здатність до самостійного пересування; особи похилого віку, старше 75 років; особи, що постраждали від наслідків аварії на ЧАЕС; багатодітні сім'ї, які мають 5 і більше дітей.

Замовлення безкоштовної послуги з надання адміністративних, послуг на дому здійснюється через «гарячу» телефонну лінію Центру надання адміністративних послуг «Віза»; письмовий запит до Центру надання адміністративних послуг «Віза», його територіальних одиниць, можна

відправити електронною поштою. Виїзд здійснюється протягом трьох робочих днів після реєстрації адреси з урахуванням графіку роботи ЦНАП «Віза».

Мобільні додатки «Ваш Центр надання адміністративних послуг «Віза» та «Попередня реєстрація в електронній черзі Центру Visa» доступні для вільного завантаження власникам смартфонів та планшетів. Доступ до мобільних додатків у форматі 24/7 швидкий та зручний. Основними пріоритетами користування такими додатками є перегляд: інформації про сам ЦНАП, перелік послуг, доступних у ЦНАП та його територіальних одиницях, завантаженість центру за днями тижня та годинами, що дає можливість вибрати найкращий час для відвідування; інтерактивні вказівки щодо найпопулярніших сервісів – послуга «Інтерактивний путівник», корисні посилання, ознайомлення з новинами центру та новинами в його роботі, замовлення виїздної послуги вдома.

Розроблена та впроваджена у Кривому Розі послуг «Віза» більше схожа з виїзним ЦНАП, ніж з мобільним офісом. Тим не менше розроблені криворізькою міською радою інструктивні нормативно-правові акти, значні практичні напрацювання виїзної роботи адміністратора роблять цей досвід надзвичайно важливим та потрібним для опрацювання та розповсюдження.

Подібна практика мобільного офісу використовується з 2019 року у місті Дніпрі, що обумовлено великими відстанями до ЦНАП у межах самого міста, через його значну територію.

Зі спеціальною портативною технікою «Кейс «Мобільний офіс» працюють з мешканцями Первомайської територіальної громади Харківської області. Але не дивлячись на назву пристрою, це формат не мобільного офісу, а віддаленого робочого місця.

У 2019 році в Нікополі Дніпропетровської області за підтримки Фонду Східна Європа, Державним агентством з питань електронного урядування України та Дніпропетровською облдержадміністрацією у межах програми міжнародної технічної допомоги «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), за фінансової підтримки Швейцарської

агенції розвитку та співробітництва реалізовано створення та налагоджено діяльність мобільного офісу ЦНАП.

Про зростаючу популярність такого формату роботи свідчить розроблення спеціального фургону під мобільний офіс ЦНАП. Цей проєкт було реалізовано ПРООН в рамках Програми ООН із відновлення та розбудови миру за підтримки уряду Канади. Такий фургон має площу для ведення прийому громадян 25 м кв. Також автобус забезпечений необхідними елементами для підключення та використання зовнішнього джерела електроенергії для живлення освітлення, оргтехніки, мережевого обладнання та інших необхідних електроприладів.

Через формат мобільного офісу ЦНАП реалізується або може реалізуватися за належної організації взаємодія місцевої влади з громадськістю.

Всі ті формати електронної демократії, які працюють, наприклад, на офіційних сайтах органів влади, можуть і повинні бути реалізовані завдяки мобільному офісу ЦНАП.

Зокрема, через мобільний офіс ЦНАП можуть бути подані громадянами електронні петиції. Складність їх подання на через сайт органу місцевого самоврядування можлива за умови недостатнього технічного забезпечення функціонування веб-сторінки. У рамках роботи мобільного офісу ЦНАП громадянинові надається можливість для реєстрації своєї петиції, тобто доступ адміністратором до ноутбука. Весь інший алгоритм роботи з петицією відповідає стандартному підходу: збір підписів на підтримку, розгляд органом публічної влади, ознайомлення з результатами розгляду.

Враховуючи, що окремі петиції можуть бути подані через мобільний офіс, працівник стаціонарного ЦНАП згодом опублікує інформацію про таку петицію на інфодошках, що допоможе інформувати відвідувачів про наявність такої петиції та надавати інформацію про те, де розміщена петиція, зазначити посилання на сайт петиційного сервісу, де її розміщено.

Крім електронної петиції, подання якої із використанням можливостей мобільного офісу виглядає цілком логічно, також громадяни можуть подати

через такий офіс і звернення, клопотання, пропозиції на паперових носіях. Такий документ може бути зареєстрований у журналі (якщо це передбачено відповідними інструктивними документами) або може бути покладений до спеціальної запломбованої скриньки, яку буде відкрито вже у головному офісі, а виявлені там звернення зареєстровані у встановленому порядку.

Ще одним простим та дієвим інструментом взаємодії місцевої влади з громадськістю є місцеві ініціативи. За результатами висунутої пропозиції від ініціативної групи певне питання виноситься на загальне обговорення мешканців територіальної громади, яке буде виражено через збір підписів.

На розгляд можуть винести питання, яке вважають проблемним не лише жителі населеного пункту, в якому розташовано ЦНАП, але й мешканці навколишніх або віддалених сіл, що входять до територіальної громади. У зв'язку з цим на мобільний офіс ЦНАП доцільно покласти обов'язок розповсюдити інформацію про таку місцеву ініціативу та проведення збору підписів (листівки з інформацією у мобільному офісі, об'яви, плакати тощо). І, найголовніше, мобільний офіс ЦНАП доречно забезпечити підписними листами, які могли б надавати бажаючим адміністратори під час своїх робочих виїздів.

Другим важливим напрямом удосконалення надання адміністративних послуг в сільських громадах вважаємо концепцію «цифрового посередника».

Наголосимо, що політичним керівництвом країни сформоване стратегічне бачення розвитку сфери публічних послуг до 2032 року. Це бачення відображене у проєкті Плану відновлення України й представлене у м. Лугано на Міжнародній конференції з питань відновлення України. Реалізація таких амбітних завдань не можлива без забезпечення доступу до адміністративних послуг в електронному форматі, у тому числі і в сільській місцевості.

Фахівці з IT-технологій, а також з питань розвитку територіальних громад в умовах децентралізації, наголошують, що все більш відчутним стає розрив у доступі до послуг між «цифровізованими» і «нецифровізованими» громадянами, і він буде далі лише зростати. Особливо це буде відчуватися у

сільській місцевості.

Тому, щоб мінімізувати «цифрову нерівність» дуже доречним є запровадження концепції адміністратора як «цифрового посередника». Суть цієї концепції полягає у тому, що громадяни, які не мають змоги отримувати послуги електронно в силу різних причин (відсутність засобів електронної ідентифікації, смартфонів чи комп'ютерів, інтернету, довіри, знань, вмінь і навичок тощо) можуть отримати ці ж послуги, звернувшись до адміністратора ЦНАП. Враховуючи те, що і на старосту чи іншого посадовця у старостинському окрузі можуть бути покладені повноваження адміністратора ЦНАП, реалізація концепції адміністратора як «цифрового посередника» також може суттєво сприяти доступності послуг у сільській місцевості.

Надзвичайно вагому роль буде відігравати робота з населенням з питань інформування, наприклад, осіб старшого покоління, які не мають належних навичок користування цифровими додатками, на також не мають належних гаджетів – смартфонів, планшетів тощо. Оскільки чимало експертів бачать реалізацію концепції адміністратора як «цифрового посередника» через роботу старост у сільських територіальних громадах, то і інформування населення щодо нових можливостей необхідно покласти також на старост.

З іншого боку, самі старости, щоб долучитися до реалізації концепції адміністратора як «цифрового посередника» самі повинні пройти відповідні курси та сформувати знання і навички для виконання функцій адміністраторів. Подібне навчання вже проводилось у різних територіальних громадах України на базі ЦНАП або обласних центрів Дія.

Іншою складовою такого навчання вважаємо консультування майбутніх «цифрових посередників» з питань психо-емоційної підготовки та профілактики конфліктів у роботі з населенням. Адже у такій роботі можливі непорозуміння між баченням громадянина та реальними можливостями із надання послуг.

На етапі інформування населення про можливість звернутися до «цифрового посередника» вважаємо за необхідне проведення коротких

інформативних зустрічей у громадах з представниками ЦНАП. На таких зустрічах варто пояснити як буде працювати така система, з яких питань можна звернутися, у чому саме буде полягати така допомога.

Фактично «цифровий посередник» буде виконувати для жителів сільських громад роль «продвинутого» користувача електронними застосунками та віддаленого консультанта ЦНАП. «Цифровий посередник» допоможе одержати ті адміністративні послуги, які можна одержати в електронному форматі. У той же час концепцію «цифрового посередника» доречно поєднувати у практичній роботі з можливостями виїзного або мобільного офісу.

Можливий алгоритм має бути таким: громадянин звертається до «цифрового посередника», з'ясовує яким чином може одержати адміністративну послугу і, якщо така послуга не надається в електронному форматі, то йому допоможуть:

- оформити заявку в ЦНАП;
- записатися в чергу;
- подивитися години прийому;
- поставити питання в чаті;
- переглянути список необхідних документів тощо.

У випадку, якщо особа позбавлена фізичної можливості дістатися ЦНАП, то «цифровий посередник» допоможе оформити заявку на виклик «мобільного офісу».

Такий підхід, на нашу думку, сприятиме подоланню «цифрової нерівності» серед населення, значно розширить коло користувачів адміністративних послуг та позитивно позначиться на показниках доступності населення до одержання у комфортний спосіб різноманітних адміністративних послуг.

3.2. Інформування населення про діяльність ЦНАП як шлях до взаємодії влади з громадськістю

Одним з найважливіших завдань успішної діяльності ЦНАП є інформування населення про його роботу, про можливості для громадян швидко та комфортно вирішити свої питання за допомогою можливостей Центру.

Потрібно зазначити, що інформування населення про діяльність ЦНАП є одним з механізмів взаємодії місцевої влади з громадськістю, активізації місцевої громади і в кінцевому результаті – формуванні громадянського суспільства.

Інформування населення про діяльність самого ЦНАП або про проведення заходів довкола налагодження або модернізації його роботи завжди пов'язані з інформуванням населення про діяльність самої місцевої влади.

Зокрема, на прикладі Котелевської ТГ зазначимо, що сам факт співпраці територіальної громади з відомим у всьому світі Проектом PROSTO «Підтримка доступності послуг в Україні» шведсько-українським проектом з підтримки реформи децентралізації, свідчить про високий рівень професіоналізму посадовців органів місцевого самоврядування, їх спроможність ефективно реагувати на сучасні виклики та вибудовувати для громади стратегічну перспективу. Спроможність місцевого самоврядування долучитися до подібних проєктів, це ще і важливий крок до сталої фінансової спроможності громади.

У Котелевській громаді співпраця з Проектом PROSTO спрямована на модернізацію вже існуючого ЦНАП, але відповідна робота була б надзвичайно обтяжливою для бюджету громади, а з огляду на оголошений в державі воєнний стан, такі плани могли б залишатися не реалізованими ще дуже довгий час.

Перспективне бачення, висока ефективність та результативність дій місцевого самоврядування повинні бути у повній мірі доведені до свідомості мешканців громади. Важливо формувати у громадян усвідомлення того, які

кошти, інші матеріальні ресурси місцева влада зуміла привернути в громаду, забезпечивши інвестування у її майбутнє.

Наголосимо, що завдання інформування населення про діяльність ЦНАП викладені у «дорожній карті» модернізації ЦНАП Котелевської територіальної громади. «Дорожня карта» є планом реалізації партнерства Котелевської ТГ з Проєктом PROSTO «Підтримка доступності послуг в Україні». Одним з розділів «дорожньої карти» є інформування та залучення населення при інституційному створенні (у випадку Котелевської ТГ – модернізації) ЦНАП. Передбачено ряд заходів, які повинні реалізувати сторони – котелевська місцева влада та Проєкт PROSTO (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Заходи «дорожньої карти» з інформування населення Котелевської ТГ

Заходи	Реалізація	Відповідальна сторона
1. Включити до складу робочої групи з модернізації ЦНАП особу, яка відповідає за інформування та залучення населення	при можливості, у т.ч. після припинення (скасування) воєнного стану на території громади	Громада
2. Створити медіакарту громади	при можливості, у т.ч. після припинення (скасування) воєнного стану на території громади	Проєкт Громада
3. Створити гендерний паспорт. Провести аналіз аудиторій та каналів інформування	при можливості, у т.ч. після припинення (скасування) воєнного стану на території громади	Проєкт Громада
4. Актуалізувати посадову інструкцію посадової особи Місцевої ради, відповідальної за інформування та залучення	при можливості, у т.ч. після припинення (скасування) воєнного стану на території громади	Громада
5. Провести навчальний захід з інформування та залучення для осіб, які відповідають за комунікацію у Громаді	Відповідно до плану з урахуванням обмежень воєнного стану	Проєкт

У ході виконання завдань «дорожньої карти» з інформування населення територіальної громади перед її керівництвом відкриваються можливості щодо реалізації взаємодії з громадськістю. ЦНАП виступає як об'єкт, довкола якого формується робота із активізації жителів громади. Потрібно наголосити, що долучення громадян до взаємодії з органами місцевого самоврядування, включення у вирішення завдань територіальної громади, в інформаційний

простір життя окремої територіальної громади – це не просто робота із інформування населення, це і є розвиток дієвої демократії.

Як можемо бачити, запропонований план заходів «дорожньої карти» передбачає конкретизацію виконавця роботи з інформування населення, визначення кола його повноважень у змісті посадової інструкції. Не менш важливо з'ясувати, які категорії громадян можуть бути об'єктами інформування – звідси завдання створення гендерного паспорту громади, а також аналіз аудиторій та каналів їх інформування.

Реалізації означених завдань можлива за умови взаємодії місцевого самоврядування з громадськістю. Вважаємо, що така робота буде спрямована за такими напрямками:

- взаємодія з мешканцями територіальної громади, які не перебувають в громадських об'єднаннях (громадські організації, асоціації, рухи, політичні партії);

- взаємодія з існуючими об'єднаннями громадян (zareєстровані та безпосередньо діють в територіальній громаді або є осередками всеукраїнських громадських організацій).

Метою взаємодії буде не лише інформування про діяльність ЦНАП, його нові можливості, але й посилення долученості місцевих жителів до життя територіальної громади, що в кінцевому результаті сприятиме зростанню згуртованості громади та її мешканців.

У практичній площині вирішення заходів з інформування населення, то потрібно зазначити, що до цільової аудиторії можна віднести:

- жіночі громадські організації, представників місцевих ЗМІ, активних місцевих блогерів, які висвітлюють питання соціального захисту матерів-одинок, соціальної підтримки жінок тощо;

- представників місцевого малого та середнього бізнесу;

- представники ветеранських громадських організацій, місцеві активісти, які є пенсіонерами;

- представники громадських організацій учасників бойових дій, інваліди

війни, члени родин загиблих воїнів або інвалідів;

- представники місцевих об'єднань громадян (голови ОСББ, представники органів самоорганізації населення – вуличних або селищних комітетів);

- представників громадських організацій або окремих активістів з числа внутрішньо переміщених осіб (ВПО), що проживають на території громади, а також представників ЗМІ, активних місцевих блогерів, які висвітлюють проблеми або надають допомогу ВПО.

Наведений нами перелік не є вичерпним. Це лише декілька основних груп населення, з якими доцільно системно взаємодіяти у питаннях інформування щодо діяльності ЦНАП.

Вище перелічені групи населення є потенційними першочерговими споживачами послуг ЦНАП, адже вони за своїм соціальним статусом та життєвими обставинами будуть звертатися до ЦНАП.

Підприємці, які також нами віднесені до цього переліку, є цілком вірогідними споживачами послуг ЦНАП з питань реєстрації (перереєстрації) суб'єктів господарювання, відкриття власної справи фізичними особами-підприємцями, питання сплати податків, оформлення дозвільних документів тощо.

Взаємодія місцевої влади, керівництва ЦНАП з даними категоріями громадян важлива для встановлення комунікації з питань організації роботи ЦНАП, виявлення можливих прогалин, усунення існуючих недоліків, наприклад:

- облаштування (перевлаштування) в приміщенні ЦНАП місць для осіб з особливим потребами (можливість під'їхати до споруди ЦНАП в інвалідному візочку або мамі з дитячою коляскою; можливість заїхати у приміщення ЦНАП, комфортно пересуватися у цьому приміщенні);

- облаштування (перевлаштування) в приміщенні ЦНАП місць для матері і дитини (наявність окремої гральної кімнати для дітей, де вони б могли безпечно перебувати поки мама/ папа (бабуся/ дідусь) спілкуються з

працівниками ЦНАП та одержують потрібну ним адміністративну послугу; за відсутності можливості облаштувати окрему кімнату, у приміщенні ЦНАП може бути облаштовано «дитячу зону» з іграшками, дитячими книжечками, де дорослі родичі могли б залишити дитину на час одержання адміністративних послуг).

У списку груп населення, яких необхідно долучити до інформування про діяльність ЦНАП, є представники місцевої громади, що у приватних або багатоквартирних будинках проживають поруч із ЦНАП. Нагадаємо, що серед вимог до організації роботи ЦНАП є і облаштування прилеглої території. Тому голів ОСББ, громадян, що утворили вуличні, квартальні або селищні комітети, доречно запросити до співпраці і взаємодії у питаннях облаштування прилеглої території. Наприклад, у планах місцевої влади розбити клумби з квітами біля приміщення ЦНАП та оновити пішохідні доріжки. Під час зустрічі з представниками місцевих жителів може з'ясуватися, що це місце, де традиційно гуляють мами з дитячими колясками, повз цей будинок з магазинів проходить чимало пенсіонерів, тому доречно не просто оновити пішохідний тротуар, а зробити його ширшим (можливість проїхати з дитячою коляскою) та облаштувати парковими лавками, щоб могли перепочити пішоходи.

Ще однією можливою групою населення, яку необхідно було б залучити до інформування про діяльність ЦНАП, є водії приватного автотранспорту та велосипедисти. Їх думка важлива з питання зручності під'їзду до ЦНАП, паркування, кількості місць для паркування транспорту біля ЦНАП або можливого транспортного завантаження проїзду біля ЦНАП питання безпеки проїзду для велосипедистів тощо.

Отже, означені нами групи населення є не просто об'єктами взаємодії з питань організації та налагодження діяльності ЦНАП. Це фактичні фокус-групи, опитування яких здатне суттєво вплинути на організацію роботи ЦНАП.

Своєчасно проведене опитування найбільш зацікавлених категорій (груп) населення дозволить:

- виявити недоліки та прогалини в існуючих планах реконструкції

ЦНАП або організації його роботи;

- усунути виявлені недоліки на етапі планування;
- зекономити кошти та час, уникнувши переробок та перепланувань.

Також важливо наголосити, що не доцільно звужувати взаємодію з означеними категоріями (групами) громадян до опитування шляхом анкетування. Інформацію зібрати дійсно можна через анкетування, але це нівелює саму ідею взаємодії з громадськістю та ті високі перспективи розвитку, що за цим стоять – зростання згуртованості громади, формування громадянського суспільства тощо.

У зв'язку з цим вважаємо за необхідне пропонувати органам місцевого самоврядування проведення низки заходів з представниками громади у питанні організації роботи ЦНАП. На такі зустрічі доречно обов'язково запрошувати керівництво ЦНАП, представників окремих підрозділів органів місцевого самоврядування (наприклад, з питань містобудування, підтримки підприємництва, організації дорожнього руху).

Результативність таких зустрічей для громади в цілому значно збільшиться за умови належного висвітлення у ЗМІ інформації про їх проведення.

Висновки до розділу 3

Враховуючи зростаюче значення роботи ЦНАП для забезпечення сучасного комфортного життя мешканців територіальних громад, нами висловлені ряд пропозицій, запровадження яких дозволить запровадити нові формати надання адміністративних послуг та використати напрацювання ЦНАП для посилення взаємодії влади з громадськістю.

У першу чергу нашу увагу приділено організації надання адміністративних послуг у форматі мобільного офісу ЦНАП. Розглянуто особливості комплектації транспортного засобу, який для цього використовується. Наведено приклади організації такого офісу територіальними громадами Кривого Рогу, Дніпра та іншими. Окремо

наголошується, що мобільний офіс ЦНАП має важливе значення не лише для надання адміністративних послуг, але й для забезпечення взаємодії публічної влади з громадськістю. Доведено, що мобільний офіс може бути використано для подання звернень громадян на паперових носіях; електронних петицій; долучено до збору підписів за місцеві ініціативи.

Відзначено, що у сучасних умовах, коли шаленими темпами розвиваються інформаційні технології, особливо для громадян похилого віку потрібно розвивати інститут «цифрового посередника».

Окремо визначені шляхи покращення взаємодії публічної влади з громадськістю у процесі інформування мешканців про роботу ЦНАП. Дана пропозиція розглянута та конкретизована у рамках реалізації «дорожньої карти» реконструкції ЦНАП Котелевської територіальної громади. «Дорожня карта» є планом реалізації партнерства Котелевської ТГ з Проєктом PROSTO «Підтримка доступності послуг в Україні».

Вважаємо, що така робота буде спрямована як взаємодія: а) з мешканцями територіальної громади, які не перебувають в громадських об'єднаннях (громадські організації, асоціації, рухи, політичні партії); б) з існуючими об'єднаннями громадян (zareєстровані та безпосередньо діють в територіальній громаді або є осередками всеукраїнських громадських організацій).

Метою взаємодії буде не лише інформування про діяльність ЦНАП, його нові можливості, але й посилення долученості місцевих жителів до життя територіальної громади, що в кінцевому результаті сприятиме зростанню згуртованості громади та її мешканців.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі вирішено актуальне завдання, яке полягає в теоретико-практичному обґрунтуванні удосконалення діяльності центрів надання адміністративних послуг та їх вплив на вибудовування взаємодії публічної влади з громадськістю, що дає підстави сформулювати наступні висновки й практичні рекомендації:

1. Констатовано, що найяскравішим прикладом демократичних змін в українському суспільстві стало створення комфортних та ефективних умов одержання громадянами адміністративних послуг з боку органів публічної влади. Наголошується, що інституціональною базою системного надання адміністративних послуг виступають центри, які раніше утворювались переважно державними адміністраціями, а з реалізацією реформи децентралізації такі центри утворюють органи місцевого самоврядування.

2. Зазначається, що чинне законодавство України унормовує правовий статус, порядок проведення процедур та безпосередню організацію діяльності ЦНАП. Вказано, що встановлені стандарти якості адміністративних послуг, принципи, на яких публічне управління реалізує надання адміністративних послуг, наближає Україну до європейських стандартів сервісно-орієнтованої держави.

3. Проаналізовано сучасний стан розвитку мережі ЦНАП в Україні. У ході аналізу використано статистичні дані в тому числі за період 2017-2019 років, що дозволило продемонструвати зміну не лише кількісних показників утворених ЦНАП, але й якісних характеристик їх роботи. Відзначено, що серед партнерів України, які тривалий час підтримують реформування в сфері надання адміністративних послуг, програма «U-LEAD з Європою», за підтримки якої в країні було створено 484 ЦНАП.

4. Встановлено, що за даними Міністерства цифрової трансформації на початок 2022 року кількість ЦНАП в Україні становила близько 3000 точок, що на 1619 точок або в 2,2 рази більше, ніж у попередньому році.

Станом на липень 2023 року за даними з Платформи Дія, із 24 областей та м. Києва, мережа мобільних ЦНАП представлена лише в 11.

5. Наголошується, що у значній мірі стану розвитку ЦНАП на сучасному етапі сприяє їх фінансової підтримка з боку держави. Так, у 2021 році в Україні запровадили надання субвенції на розвиток ЦНАП. Це дозволило 188 громадам отримати 231 млн. грн. Протягом року ними було використано 198 млн грн, тобто майже 85 % від виділених коштів. І хоча існує практика повернення невикористаних коштів та зменшення суми субвенції, якщо вона не повністю використана, але для розвитку ЦНАП в Україні зроблено виняток. Ті кошти, що не були з об'єктивних причин використані громадами, залишилися для їх цільового використання на потреби розвитку ЦНАП у наступному році. Зауважується, що продовжити відповідну практику фінансової підтримки у повному обсязі у наступні роки завадила повномасштабна агресія Росії в Україну.

6. Постійно відбувається не лише кількісне зростання точок надання адміністративних послуг, але й модернізація мережі ЦНАП в Україні. Оновлено інформаційні системи, проведено ремонти приміщень та розширено безбар'єрне середовище в уже створених ЦНАП. На 100 % були модернізовані інформаційні системи, з якими працюють у ЦНАП України. За даними Платформи Дія до цього переліку належать портал самої Дії, Єдина державна електронна система у сфері будівництва, Єдина інформаційна система соціальної сфери, Єдина інформаційна система МВС.

Проведене дослідження стану розвитку мережі ЦНАП та бачення перспектив подальшого удосконалення цієї роботи, дозволяє висунути наступні пропозиції:

1. З урахуванням зростаючої ролі ЦНАП для забезпечення комфортного обслуговування громадян, запропоновано органам публічного управління спрямувати свою роботу у бік організації надання адміністративних послуг у форматі мобільного офісу ЦНАП. Відзначено, що такий формат вже успішно застосовується в тих регіонах України, які межують з лініями ведення бойових

дій. У той же час такий формат дозволить вирішити проблему доступності до адміністративних послуг: а) для територіальних громад, які не мають фінансових можливостей улаштування віддаленого робочого місця адміністратора; б) для територіальних громад, які можуть запропонувати своїм мешканцям похилого віку, обмежено рухливим, альтернативний комфортний спосіб.

Розглянуто особливості комплектації транспортного засобу, який використовується в роботі мобільного офісу ЦНАП. Наведено приклади організації такого офісу територіальними громадами Кривого Рогу, Дніпра, Харківської області та іншими.

2. Наголошується, що мобільний офіс ЦНАП має важливе значення не лише для надання адміністративних послуг, але й для забезпечення взаємодії публічної влади з громадськістю. Доведено, що мобільний офіс може бути використано для подання звернень громадян на паперових носіях; електронних петицій; долучено до збору підписів за місцеві ініціативи.

3. Рекомендовано територіальним громадам, враховуючи особливості володіння громадянами похилого віку комп'ютерними технологіями або за відсутності таких знань, розвивати інститут «цифрового посередника» – особи (посадовця), який надасть розгорнуті консультації та передасть практичні навички щодо користування інструментами ЦНАП.

4. Окремо визначені шляхи покращення взаємодії публічної влади з громадськістю у процесі інформування мешканців про роботу ЦНАП. Дана пропозиція розглянута та конкретизована у рамках реалізації «дорожньої карти» реконструкції ЦНАП Котелевської територіальної громади.