

УДК 352:35.076(477)

**Козюра Ігор***професор кафедри менеджменту ВНЗ Укоопспілки  
Полтавський університет економіки і торгівлі, д.держ.упр.*

## **ПРОЦЕСИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

У статті розглянуто питання розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг в процесах децентралізації в Україні. Проаналізовано динаміку створення центрів надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування, у тому числі в об'єднаних територіальних громадах. Проведено ознайомлення з видами допомоги, що надається громадам для забезпечення їх повноцінного функціонування під час прийняття повноважень з надання адмінпослуг. З'ясовано, що з боку держави при цьому вживається недостатньо заходів з врегулювання прогалин у правовому полі в цій сфері, організації відповідних навчань для посадових осіб органів місцевого самоврядування тощо.

**Ключові слова:** адміністративні послуги, центри надання адміністративних послуг, органи місцевого самоврядування, об'єднані територіальні громади, децентралізація, повноваження.

**Ihor Koziura***Professor of the Department of Management,  
Poltava University of Economics and Trade,  
Doctor in Public Administration*

## **DECENTRALIZATION PROCESSES IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE SERVICES PROVISION**

Five years passed after the process of reformation in Ukraine had begun. The approaches to the organization of management at the local level and the servicing citizens in the most important areas of life have been changing. There is a foundation established for the formation of effective local self-government at the closer level to citizens. The preparations for certain changes in the administrative-territorial system are made.

Before the beginning of reformation, for many years, rural, town and city councils (except of cities at the oblast level) almost have no the opportunity to solve local issues independently and, to create decent living conditions for the inhabitants of the communities. Their activities, in most cases, were limited to provide with small amount of references (certificates) and to organize some improvements (landscaping) in settlements. Therefore, local self-government officials did not have an interest to improve their professional development. And now, it very much depends on the issue of local self-government bodies abilities to take all the powers of decentralization processes and it is certainly connected with the formation of the new system of services providing to the citizens in Ukraine, as well as satisfaction of citizens interests in all spheres of life within the defined territory. Thus, the purpose of this research (study) is to analyse the situation in the decentralization processes implementation, namely, in the field of providing administrative services in Ukraine based on

example of organizing activities of local self-government bodies at the primary level for the establishment of centres for administrative services provision (CAS).

Among 705 completely formed Amalgamated Hromadas councils in Ukraine, there are only 14.6% of them have created such centres for administrative services provision (CAS). Such an insignificant dynamic is explained by the need to take many other powers and responsibilities at the same time, as well as by the lack of trained personnel and insufficient amount of necessary resources. In such circumstances, different levels executive bodies should assist (help) to village, town and city councils in every possible way to meet new challenges and for get a general success of reformation process in the country. At the same time, the assistance comes mostly from international partners and domestic experts. In other words, by transfer powers in the field of providing administrative services, the state does not take enough efforts, in particular, it does not resolve legislative issues among previously unresolved problems. This is also concerning the local government officials training and in-service training programs, and, the development of appropriate unified software for local self-government bodies. Further research may be devoted to the solving of these issues

**Key words:** administrative services, centres for administrative services provision, local self-government bodies, amalgamated hromadas, decentralization, powers (authority, responsibilities)

**Постановка проблеми.** Йде п'ятий рік від початку впровадження реформ в Україні. Змінюються підходи до організації управління на місцевому рівні та до обслуговування громадян у найбільш актуальних сферах життєдіяльності. Закладається основа для формування дієвого місцевого самоврядування на найбільш наближеному до громадян рівні. Здійснюється підготовка до певних змін в адміністративного-територіального устрою.

До початку реформ протягом тривалих років сільські, селищні та міські ради (за виключенням міст обласного значення) були практично позбавлені можливості дійсно самостійно вирішувати питання місцевого значення та створювати належні умови для життєдіяльності мешканців громад. Їх діяльність у більшості випадків зводилась до видачі невеликої кількості довідок та організації якогось благоустрою в населених пунктах, позбавляючи посадових осіб ОМС зацікавленості у підвищенні свого професіоналізму. І тепер від того, наскільки готові органи місцевого самоврядування взяти до виконання усі передбачені процесами децентралізації повноваження, залежить становлення нової системи обслуговування громадян в Україні, задоволення їх інтересів в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню питань надання адміністративних послуг в Україні та вивченню іноземного досвіду налагодження обслуговування громадян органами публічної влади присвятили свої праці В. Авер'янов, О. Буханевич, О. Васильєва, В. Долечек, В. Євдокименко, Р. Калюжний, В. Кудря, І. Коліушко, Є. Куріний, А. Ліпенцев, Т. Маматова, В. Мамонова, Н. Нижник, В. Тимошук, Ю. Шаров та ін. Та в період впровадження реформи з децентралізації в Україні зазначена тематика залишається актуальною. Своєчасний розгляд проблем, що виникають при передачі повноважень до органів місцевого самоврядування базового рівня, дасть змогу винайти подальші шляхи їх вирішення.

**Формулювання цілей статті.** Проаналізувати стан впровадження процесів децентралізації у сфері надання адміністративних послуг в Україні на прикладі організації роботи органів місцевого самоврядування базового рівня з утворення центрів надання адміністративних послуг.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р серед завдань реформи визначено необхідність забезпечення доступності та якості публічних послуг. Зокрема зазначено, що публічні послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів з урахуванням необхідності забезпечення територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа; належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру); відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання; професійності надання публічних послуг, у тому числі шляхом забезпечення безперервної освіти посадових осіб місцевого самоврядування. При цьому доступність та належна якість публічних послуг повинна забезпечуватись шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації. Таким чином, органам місцевого самоврядування базового рівня, створеним на новій територіальній основі (тобто після об'єднання територіальних громад), повинні передаватися повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів. Концепцією також передбачалось, що серед інших повноважень органи місцевого самоврядування базового рівня мають забезпечити надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг (ЦНАП) [7].

Центри надання адміністративних послуг в Україні мають втілювати популярні в багатьох демократичних країнах способи обслуговування громадян за принципом «єдиного вікна». Тобто вони повинні спростити для громадян можливість отримання різноманітних публічних послуг та інформацію про них, позбавивши необхідності відвідувати різні органи влади, які подекуди розташовуються далеко від місця проживання споживачів послуг. Важливим при цьому є забезпечення скорочення термінів оформлення необхідних документів та здійснення відповідних адміністративних дій, що потребують громадяни, створення прозорих, зрозумілих та зручних умов для їх обслуговування за для запобігання корупційних проявів у цій сфері.

На момент схвалення Концепції, згідно із Законом України «Про адміністративні послуги» (далі – Закон) центри надання адміністративних послуг повинні були створити усі районні державні адміністрації, а також міські ради міст обласного значення [5]. Таким чином станом на 01.04.2014 року в Україні було створено 635 ЦНАП, більшість з яких – при райдержадміністраціях [9]. Разом з цим кошти на створення та облаштування цих центрів з Державного бюджету практично не виділялись. Тому створення центрів відбувалось у багатьох випадках формально, головним чином за рахунок утворення відповідного структурного підрозділу у складі РДА або виконавчого органу міської ради та зміни табличок на кабінетах. Третина приміщень усіх ЦНАП не відповідали за своїми розмірами встановленим нормам, хоча більшість центрів створювались на основі дозвільних центрів, що існували на той час.

Задля поширення процесів з децентралізації у цій сфері до Закону України «Про адміністративні послуги» наприкінці 2015 року було внесено зміни, завдяки яким можливість створювати ЦНАП при своїх виконавчих органах отримали і міськради міст районного значення, селищні та сільські ради. Але, щоби реалізувати таку можливість, відповідним радам необхідні певні ресурси, як фінансові та кадрові, так і інфраструктурні. У більшості випадків такі ресурси в громадах з'являються лише завдяки їх об'єднанню. Так з

2014 року по теперішній час кількість центрів надання адміністративних послуг в Україні збільшилась на 132, у тому числі 124 ЦНАП утворились міськрадами міст районного значення, селищними та сільськими радами. З них 103 центри створено саме в об'єднаних територіальних громадах [3]. Та незважаючи на таку динаміку слід зазначити, що створення центрів надання адміністративних послуг поки що не входить до першочергових пріоритетів діяльності, що впроваджують новостворені органи управління ОТГ. Так із 705 рад ОТГ, що було повністю сформовано (пройшли перші вибори голів та депутатів міських, селищних та сільських рад) на теперішній час мають ЦНАП лише в середньому 14,6% таких громад (див.таб.1).

Таблиця 1

**Утворення центрів надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах**

№ з/п	Назва області	Загальна кількість ЦНАП (у т.ч. їх територіальні підрозділи)	Кількість повністю сформованих ОТГ	З них ОТГ, в яких є ЦНАП	
				кількість	%
1	Вінницька	40	35	6	17,1
2	Волинська	26	41	5	12,2
3	Дніпропетровська	57	60	10	16,7
4	Донецька	28	10	2	20,0
5	Житомирська	34	45	8	17,8
6	Закарпатська	19	6	1	16,7
7	Запорізька	35	43	5	11,6
8	Івано-Франківська	27	25	3	12,0
9	Київська	44	9	1	11,1
10	Кіровоградська	26	16	1	6,3
11	Луганська	19	9	4	44,4
12	Львівська	40	35	4	11,4
13	Миколаївська	24	28	0	0
14	Одеська	40	28	4	14,3
15	Полтавська	40	41	9	22,0
16	Рівненська	21	28	1	3,6
17	Сумська	28	29	4	13,8
18	Тернопільська	25	42	4	9,5
19	Харківська	46	16	2	12,5
20	Херсонська	24	27	2	7,4
21	Хмельницька	33	41	8	19,5
22	Черкаська	31	26	5	19,2
23	Чернівецька	19	28	4	14,3
24	Чернігівська	30	37	10	27,0
25	м. Київ	13			
	Усього:	767	705	103	14,6

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні зазначено, що доступність та належна якість публічних послуг в ході реформ

мають забезпечуватись шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації. Зокрема, передбачається, що до основних повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня (міських, селищних та сільських рад) крім тих, що вони вже мають та вищезазначених повноважень з надання адмінпослуг, повинні передаватись та посилюватись повноваження із забезпечення місцевого економічного розвитку, розвитку місцевої інфраструктури (доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення), планування розвитку території громади, вирішення питань забудови території, організації пасажирських перевезень на території громади, громадської безпеки, гасіння пожеж, управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти, надання послуг первинної охорони здоров'я, розвитку культури, надання соціальної допомоги через територіальні центри [7]. Та є цілком зрозумілим, що навіть з отриманням більшого обсягу ресурсів об'єднаним територіальним громадам дуже важко одразу взяти усі перелічені повноваження та забезпечити їх якісне виконання. Об'єднавшись, більшість громад у першу чергу намагаються взяти повноваження з управління освітою, культурою, охороною здоров'я, вкладаючи кошти у капітальний ремонт та утеплення відповідних закладів, здійснюють ремонти доріг, водогонів, вуличного освітлення, отримуючи напряму з Державного бюджету освітню, медичну та інфраструктурну субвенції. По адміністративні ж послуги (крім тих, що надаються безпосередньо органами місцевого самоврядування базового рівня та їх виконавчими органами) у більшості випадків мешканці ОТГ змушені продовжувати звертатись через ЦНАП, створені при райдержадміністраціях, або напряму до суб'єктів надання цих послуг. А на найперших етапах становлення громад після об'єднання трапляються випадки, коли на певний час обслуговування громадян, які мешкають у сільських населених пунктах, що не стали адміністративним центром ОТГ, дещо погіршується. Зокрема, громадянам за отриманням деяких довідок або інших документів доводиться їхати до центру новоствореної ОТГ, або втрачати більше, ніж раніше, часу, поки їх заява потрапить до центру ОТГ та повернеться готовий результат послуги. Крім цього, адміністративні будівлі міських, селищних та сільських рад, особливо в невеликих громадах, далеко не завжди відповідають вимогам, що висуваються до приміщень, у яких можна облаштувати ЦНАП. Також серйозною проблемою на шляху запровадження нових видів та умов обслуговування громадян в ОТГ є нестача кваліфікованих досвідчених кадрів. До того ж за час дії принципу добровільності у процесах об'єднання громад в Україні утворились ОТГ, які поки що є замалими для створення власних ЦНАП. Так, з усієї кількості утворених ОТГ більше третини мають чисельність населення менше 5 тис. осіб. В подальшому, якщо такі громади не мають перспектив розширення за рахунок приєднання суміжних з ними громад, питання утворення в них ЦНАП може бути недоцільним. У таких випадках слід шукати інші шляхи налагодження якісного обслуговування мешканців громад. Одним з таких шляхів може бути використання міжмуніципального співробітництва у формах, що передбачені відповідним законом та найбільше задовольнятимуть інтереси громад залежно від їх конкретних умов.

З метою надання допомоги громадам (у першу чергу – об'єднаним) у запровадженні нових функцій, зокрема, у сфері надання адміністративних послуг, в Україні різними вітчизняними експертами розробляються навчальні матеріали, рекомендації та посібники, що є у вільному доступі через Інтернет. Крім того, вирішувати ці завдання громадам допомагають міжнародні партнери, які через реалізацію в Україні різних програм підтримки

реалізації реформ надають допомогу в організації відповідного навчання персоналу органів місцевого самоврядування, у розробці проектів будівництва або реконструкції центрів надання адміністративних послуг, розробці та впровадженні необхідного програмного забезпечення, облаштування центрів необхідними меблями та оргтехнікою тощо. Так, наприклад, практично усі перелічені види підтримки пропонує Програма «U-LEAD з Європою» у напрямі з покращення якості надання адмінпослуг для населення (другий компонент), що реалізується Шведською міжнародною агенцією з розвитку і співпраці (SIDA) та має за мету з 2017 по 2020 роки допомогти створити та модернізувати до 600 ЦНАП в Україні та впровадити інші механізми ефективного надання послуг належної якості (наприклад, створити автоматизовані робочі місця для старост сіл, віддалені робочі місця, мобільні офіси) [1]. Програма «U-LEAD з Європою» передбачає декілька фаз впровадження. На сьогоднішній день завершено її початкову фазу, у якій було обрано 26 пілотних громад, де протягом 2016-2018 років були випробувані операційні моделі ЦНАП у великих громадах, у маленьких громадах, у мобільному форматі та на віддалених робочих місцях. Основними напрямками підтримки при цьому стали: інституційне створення ЦНАП (наприклад, здійснювався вибір операційної моделі ЦНАП та визначався перелік послуг, які мають надаватися); здійснювались реконструкція та ремонт приміщень ЦНАП, закупівля меблів і комп'ютерного обладнання; проводились навчання персоналу ЦНАП, інформування та залучення населення до отримання послуг на місцевому рівні; надавалось необхідне програмне забезпечення. Чи не найголовнішою умовою у відібранні громад для цього проекту є співфінансування громадами фізичного створення ЦНАП, залежно від їх можливостей. Досвід, напрацьований під час реалізації початкової фази другого компоненту Програми «U-LEAD з Європою», було узагальнено та зібрано у посібниках, доступних для широкого загалу. Цей досвід також враховується у подальших етапах реалізації цієї програми, участь у якій виявили бажання взяти на сьогоднішній день вже понад 200 громад. Партнерами Програми «U-LEAD з Європою» є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [1]. Крім того, Академія електронного управління Естонії, в рамках цієї ж Програми реалізує проект EGOV4UKRAINE, спрямований на розвиток електронних послуг для населення.

Також в Україні реалізується низка проектів Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). Наприклад:

- «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE), що призначений для реалізації в ОТГ Дніпропетровської, Івано-Франківської, Кіровоградської, Миколаївської, Тернопільської, Харківської та Херсонської областей з метою сприяння місцевим органам самоврядування у підвищенні ефективності управління ресурсами та послугами, які відповідають пріоритетам громади;

- «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні» (ПУЛЬС), кошти якого спрямовуються регіональним відділенням Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» на проведення ними роботи з удосконалення правового поля щодо проведення децентралізації в Україні, забезпечення внеску органів місцевого самоврядування у формування та впровадження політики у сфері децентралізації, збільшення ресурсів місцевого самоврядування та посилення здатності органів місцевого самоврядування ними ефективно розпоряджатись, посилення спроможності та професійного рівня усіх долучених до реформи груп.

Швейцарська агенція з розвитку та співробітництва в рамках проекту «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP) надає допомогу Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській та Одеській обласним державним адміністраціям в організації роботи з покращення якості надання адміністративних послуг, підвищення ефективності роботи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, широкого залучення громадян до процесів місцевого управління, зменшення корупційних ризиків та підвищення рівня довіри до органів влади [4]. Окремі види допомог у цій сфері надають інші міжнародні проекти.

Двадцять чотири органи місцевого самоврядування в Україні (у тому числі – 4 ОТГ) отримали кошти на розвиток своїх центрів надання адміністративних послуг з Державного фонду регіонального розвитку. 44 об'єднаних територіальних громади на облаштування ЦНАП спрямували кошти інфраструктурної субвенції.

Загальних державних стандартів надання адміністративних послуг в Україні нормативними актами не затверджено, незважаючи на те, що Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні така необхідність визначена. Більше того, про необхідність розробки стандартів надання адмінпослуг зазначалось ще на початку 2006 року зі схваленням Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, де зазначалось, що ці стандарти мають стати основою для підвищення якості надання таких послуг [8]. Але фактично маємо лише окремий наказ Міністерства юстиції України про затвердження стандартів деяких адміністративних послуг, що надаються міністерством [6]. Натомість Міністерством економічного розвитку і торгівлі України спільно із Офісом реформи адміністративних послуг (Проект експертної підтримки врядування та економічного розвитку (EDGE), який впроваджується канадською компанією Agriteam Canada Consulting Ltd.) у 2017 році було розроблено посібник у вигляді організаційно-інструктивних та частково методичних матеріалів, що назвали Єдиними вимогами (Стандартом) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг. Надані у посібнику рекомендації спрямовані на створення комфортних умов і доброзичливого ставлення до відвідувачів ЦНАП, що сприятиме формуванню та підтримці його позитивного іміджу, отже – й іміджу органу влади, що його утворив [2]. Цікаво, що цей посібник розроблявся з урахуванням практичного досвіду впровадження таких стандартів центрами надання адміністративних послуг – членами Всеукраїнської асоціації центрів надання адміністративних послуг за підтримки Програми USAID «Лідерство в економічному врядуванні». Тобто розробити такі стандарти у вигляді нормативного документу Мінекономіки чомусь досі не спромоглось. Не затверджено також на державному рівні єдиний перелік адміністративних послуг, який могли би взяти за основу органи місцевого самоврядування при набутті відповідних повноважень у цій сфері.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** В ході реформи з децентралізації органи місцевого самоврядування базового рівня (крім міст обласного значення) набувають такий обсяг повноважень, який до цього ніколи не здійснювали. Це серйозне випробування як для них, так і для органів виконавчої влади, які для загального успіху реформ у країні мали б усіляко допомагати сільським, селищним та міським радам опановувати нові завдання. Разом з тим допомога більшою мірою надходить від міжнародних партнерів та вітчизняних експертів. Громади, що скористались можливостями добровільного об'єднання, мають змогу поступово приймати відповідні повноваження, залежно від наявних фінансових і кадрових ресурсів та інфраструктури. Та разом з передачею повноважень держава мала б

вжити заходів (зокрема, у сфері надання адміністративних послуг) з нормативного врегулювання невирішених раніше питань, з навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, з розробки відповідних уніфікованих програмних продуктів для ОМС. Вирішенню цих питань можуть бути присвячені подальші дослідження у даному напрямку.

### Література.

1. U-LEAD з Європою. Покращення якості надання адміністративних послуг для населення. URL: <https://tsnap.ulead.org.ua>.

2. Єдині вимоги (Стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=f344936a-5eb0-482d-ae5a-4575bf03e91a&tag=InformatsiiniTaAnalitichniMaterialiZPitanStvorenniaTsentrivNadanniaAdministrativnikhPoslugDokumentu>.

3. Мережа центрів надання адміністративних послуг в Україні. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=f344936a-5eb0-482d-ae5a-4575bf03e91a&tag=InformatsiiniTaAnalitichniMaterialiZPitanStvorenniaTsentrivNadanniaAdministrativnikhPoslugDokumentu>.

4. Портал реформи адміністративних послуг. URL: <http://cnap.in.ua>.

5. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 №5203-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

6. Про затвердження стандартів надання адміністративних послуг: наказ Міністерства юстиції України від 31.08.2009 № 1555/5. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1555323-09>.

7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

8. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>.

9. Узагальнена інформація за результатами моніторингу виконання органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування вимог Закону України «Про адміністративні послуги» за I квартал 2014 року. URL: <http://www.dkrp.gov.ua/info/3355.htm>.