

Н. В. Опар, кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри документознавства та інформаційної
діяльності Івано-Франківського національного технічного
університету нафти і газу

ЦЕНТР НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ (ЦНАП) ЯК СПОСІБ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

У статті розглянуто організаційно-правові засади функціонування центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) як суб'єкта надання адміністративних послуг населенню у контексті модернізації усіх сфер людської діяльності. Визначено, що центри надання адміністративних послуг є одним із кращих способів та форм надання послуг та взаємодії влади з громадянами. Зазначено, що розвитку мережі ЦНАП в Україні сприяло впровадження міжнародної програми «U-LEAD з Європою».

Розглянуто теоретико-правові засади створення та забезпечення функціонування центрів надання адміністративних послуг, а саме: рекомендації щодо створення та ефективного функціонування інтегрованих офісів, організаційно-правові форми та моделі центрів надання адміністративних послуг. Наведено рекомендаційний перелік адміністративних послуг, які можуть надаватися у ЦНАП. Охарактеризовано поняття Дія центрів. Подано кількісні характеристики розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг в Україні станом на початок 2022 р. Розглянуто результати першої всеукраїнської оцінки рівня надання сервісів та якості адмінпослуг у ЦНАП.

Наведено основні фактори, що перешкоджають ефективній роботі центрів надання адміністративних послуг та впливають на якість надання адміністративних послуг. З'ясовано, що ефективного процесу надання адміністративних послуг в Україні сприятиме налагодження співпраці та взаємодії між громадою та державною владою. Під впливом цифровізації та розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, процес обслуговування громадян має здійснюватися як через традиційні, так і через цифрові канали, включно з онлайн-заявами, видачою результатів послуг та відео зустрічами з адміністраторами та суб'єктами надання адмінпослуг. За результатами дослідження сформовано висновки та окреслено перспективи подальших досліджень.

Ключові слова: адміністративна послуга, державне управління, сервісне обслуговування, центр надання адміністративних послуг, цифровізація.

N. V. Opar. Administrative services center as a way to provide administrative services to population: theoretical aspect

The article considers the organizational and legal basis for the administrative services centers' functioning (ASC) as a way of administrative services providing to the population in the context of modernization of all spheres of human activity. It is determined that the administrative services centers are one of the best ways and forms of providing services and interaction of government with citizens. Also, it is noted that the development of the ASC network in Ukraine was facilitated by the implementation of the international program "U-LEAD with Europe".

Theoretical and legal bases of creation and maintenance of the administrative services centers functioning are considered, namely: recommendations on creation and effective integrated offices functioning, organizational and legal forms and models of the administrative services centers. The recommended list of administrative services that can be provided by ASC is given. The concept of Diia centers is described. The quantitative characteristics of the administrative service centers network development in Ukraine as of the beginning of 2022 are presented. The results of the first all-Ukrainian assessment of the level of service provision and quality of administrative services in the ASC are considered.

The main factors that hinder the effective operation of administrative service centers and affect the administrative services quality are presented. It was found that the establishment of cooperation and interaction between the community and the government will contribute to the effective process of providing administrative services in Ukraine. Also, issues of administrative services need due attention from public authorities. Influenced by the trend of digitalization and the development of information and communication technologies, the process of serving citizens should be carried out through both traditional and digital channels, including online applications, delivery of service results and video meetings with administrators and the subjects of administrative services providing. Based on the results of the research conclusions are formed and prospects for further research are outlined.

Key words: administrative service, public administration, service, digital services center, digitization.

Постановка проблеми. Сучасне суспільство характеризується глобальною модернізацією в усіх сферах людської діяльності. Наша держава тримає курс на формування сервісної держави та підвищення ефективності діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг. У процесі становлення України як сервісної держави були сформовані підходи до оптимальної організації взаємодії влади з бізнесом та населенням. Одним із таких підходів є можливість отримання вичерпного переліку адміністративних та інших послуг в одному місці. Зокрема, через створення належних Центрів надання адміністративних послуг

(далі – ЦНАП) для їхньої доступності всім мешканцям громади. Функціонування ЦНАП забезпечує наближення органів державної влади до потреб громадськості та робить систему адміністративних послуг прозорою, доступною та орієнтованою на послуги. ЦНАП є однією з найкращих організаційних форм надання послуг та взаємодії влади і громади, оскільки на сучасному етапі розвитку української державності головним завданням діяльності представників влади стає обслуговування громадян – споживачів електронних адміністративних послуг, рівень якості якого має відповідати європейським стандартам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним та прикладним аспектам функціонування ЦНАП присвячено багатьох вітчизняних фахівців, серед яких: І. Бригілевич, В. Литовченко, П. Клімушин, Д. Кохан, Р. Пашов, Т. Пуліна, В. Тимошук, Л. Шитікова, О. Риженко та багато інших. Однак, беручи до уваги процеси цифрової трансформації, проведення адміністративної реформи та постійне вдосконалення спектру адміністративних послуг існує потреба у ґрунтовних та комплексних дослідженнях функціонування ЦНАП у сучасних умовах.

Мето статті є вивчення та узагальнення організаційно-правових засад функціонування ЦНАП як суб'єкта надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Законом України «Про адміністративні послуги» визначено, що адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [6].

Адміністративну послугу можна розглядати у двох аспектах:

- як публічно-владну діяльність адміністративного органу, спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи;
- як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалась за заявою особи [9].

Адміністративні послуги можуть надавати як органи державної влади (як правило, органи виконавчої влади), так і органи місцевого самоврядування.

Важливим кроком у процесі вдосконалення надання адміністративних послуг, зокрема електронних, завдяки розвитку та формуванню оптимальної мережі ЦНАП.

Законодавець закріпив визначення ЦНАП як постійно діючого робочого органу або структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг [6].

ЦНАП являються державними установами з надання адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна» та «прозорого офісу», які почали створюватись при місцевих радах з метою створення комфортних умов надання послуг фізичним та юридичним особам, а також як спосіб протидії корупції. Так, розвитку мережі ЦНАП в Україні сприяло впровадження міжнародної програми «U-LEAD з Європою», яка фінансується Європейським Союзом та його країнами-членами: Німеччиною, Швецією, Польщею, Данією, Естонією та Словенією. Її метою є підтримка створення системи прозорого і підзвітного багаторівневого врядування, яке задовольнятиме потреби громадян [11].

Перший ЦНАП в Україні було відкрито у 2008 р. З того часу кількість центрів значно збільшилася. За підтримки програми «U-LEAD з Європою» створено 484 ЦНАП [11]. Також, у рамках програми розроблено багато методичних матеріалів з питань створення та організації діяльності ЦНАП, підвищення кваліфікації та проведення тренінгів для працівників; розроблено різноманітні інфографіки та брошури.

Рекомендованим для інтегрованих офісів, так званих «належних ЦНАП», є:

- організація приміщення за принципом «open space» (відкритий простір, а не кабінетно-коридорна система);
- територіальна доступність (що включає, за потреби, наявність філій, віддалених робочих місць);
- орієнтація під потреби людей з обмеженими фізичними можливостями;
- створення умов для відвідувачів з дітьми (дитячий куточок або кімната);
- зручні години прийому громадян (без обіду та хоча б один день на тиждень до 20.00);
- впровадження у великих ЦНАПах систем «електронна черга»;
- надання супутніх послуг (банківські, ксерокопіювання, фотопослуги тощо) [1].

В Україні сформований рекомендаційний перелік адміністративних послуг, привієняних дій та інших послуг, які надаються або можуть надаватись у ЦНАП. До нього належать такі послуги:

- реєстрація актів цивільного стану;
- реєстрація / зняття з реєстрації мешканців;
- паспортні послуги;
- окремі нотаріальні дії, що вчиняються посадовими особами органів місцевого самоврядування у сільських населених пунктах;
- реєстрація нерухомості;

- реєстрація бізнесу та громадських об'єднань;
- земельні питання;
- державний архітектурно-будівельний контроль;
- інші питання місцевого значення (благоустрій, житло тощо);
- послуги пенсійного фонду;
- адміністративні послуги соціального характеру;
- інші адміністративні послуги соціального характеру [8].

Вітчизняним законодавством передбачено дві організаційно-правові форми ЦНАП. Центри можуть функціонувати як: 1) постійно діючі робочі органи, тобто мати всі ознаки структурного підрозділу; проте така форма є більш обтяжливою через необхідність прийняття великої кількості документів; 2) або як структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, чи як структурний підрозділ при виконавчому органі сільської, селищної, міської ради. Така форма є простою, зрозумілою з точки зору налагодження ефективної роботи ЦНАП та адаптованою під сучасне українське законодавство [11].

Залежно від розміру громади, зокрема чисельності її населення, та географії, можна виділити кілька моделей ЦНАП:

- ЦНАП у громаді, у складі якої один населений пункт;
- ЦНАП у громаді, у складі якої декілька населених пунктів;
- територіальний підрозділ ЦНАП;
- віддалене робоче місце адміністратора;
- мобільний ЦНАП;
- виїзний адміністратор [10].

Враховуючи стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних, цифрових та хмарних технологій, одним із пріоритетів нашої країни є також діджиталізація адміністративних послуг. Так, Урядом затверджено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, метою якої є покращення якості надання адміністративних послуг, підвищення рівня задоволеності громадян і організацій у процесі отримання таких послуг, забезпечення розвитку системи надання адміністративних послуг [3].

Сьогодні в Україні з'явилося поняття Центрів Дія. Це *one-stop shop* із комплексом усіх необхідних послуг для громадян. Так, відвідувачі центрів Дія можуть отримати основні сервіси: адміністративні послуги; консультації щодо онлайн-послуг; місця для самообслуговування; консультації щодо бізнесу (Дія.Бізнес); а також супутні: безоплатна правова допомога; пошта; банківські послуги; оплата комунальних послуг; приймання громадян головною територіальною громадою; коворкінг-зона; кав'ярня або кавовий апарат [2].

За даними, оприлюдненими на платформі Центрів Дія, мережа ЦНАП, територіальних підрозділів ЦНАП, віддалених робочих місць та мобільних ЦНАП сьогодні налічує 2988 тис. одиниць (див. табл. 1).

Таблиця 1

Розвиток мережі ЦНАП станом на I квартал 2022 р.

№ з/п	Модель ЦНАП (підкатегорія)	Кількість, одиниць
1.	Мережа ЦНАП	1055
2.	Мережа територіальних підрозділів ЦНАП	123
3.	Мережа віддалених робочих місць	1792
4.	Мережа мобільних ЦНАП	28

Джерело: сформовано автором на підставі [2]

У 2021 р. Міністерством цифрової трансформації було проведено дослідження рівня надання сервісів та здійснено оцінку якості адмінпослуг у ЦНАП. Згідно перших результатів оцінки, 93,2 % громадян задоволені сервісом у ЦНАП, 78,9 % – готові рекомендувати ЦНАП як основне місце для отримання державних послуг. Всеукраїнську оцінку проводили упродовж листопада-грудня 2021 р. шляхом опитування відвідувачів (отримано понад 38 тисяч відгуків) та перевірки ЦНАП таємними відвідувачами (здійснено 1,5 тисячі візитів) [5]. На нашу думку, ці результати свідчать про правильний курс надання адміністративних послуг.

Однак, попри тенденцію до зростання кількості та збільшення різновидів адміністративних послуг, покращення їх якості, запровадження різноманітних способів надання адмінпослуг, зокрема у режимі он-лайн, і досі існує ряд питань, які потрібно вирішувати.

Науковці Т. Пуліна, Л. Шитікова та О. М. Риженко, а також Р. Пашов та Д. Кохан виділяють ряд факторів, що перешкоджають ефективній роботі ЦНАП та впливають на якість надання адміністративних послуг:

- існуючий рівень комунікацій між ЦНАП, структурними підрозділами органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій (при яких утворені ЦНАП), територіальними підрозділами органів виконавчої влади – суб'єктами надання адміністративних послуг;

- неузгодженість вимог нормативно-правових актів, що регулюють питання надання адміністративних послуг у відповідних сферах;
- недостатнє фінансування на державному місцевому рівні ресурсного забезпечення ЦНАП (зокрема, брак приміщень, техніки та іншого майна, професійно-підготовленого персоналу, недостатній рівень оплати праці) [7];
- попри різноманітні форми функціонування центрів, все ще спостерігається нерівність можливостей отримання послуг он-лайн жителями різних регіонів. Це свідчить про те, що варто уніфікувати вимоги до надання адміністративних послуг он-лайн, забезпечити рівні можливості доступу для громадян всіх регіонів [4].

Зазначені проблеми можуть і мають бути вирішені завдяки налагодженій співпраці влади та громади, а також приділенню належної уваги до окреслених вище проблем з боку органів державної влади. Адже запровадження ЦНАП є одним із найважливіших кроків становлення України як сервісної держави. ЦНАП покликані створити комфортніші умови отримання адмінпослуг для громадян та публічних інституцій; спростити процедури отримання таких видів послуг. Це завдання не є простим, і потребує залучення та активного використання сучасних цифрових технологій. Процес обслуговування має здійснюватися як через традиційні, так і через цифрові канали, включно з онлайн-заявами, видачою результатів послуг та відео зустрічами з адміністраторами та суб'єктами надання адмінпослуг.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином можна зробити висновок, що завдяки функціонування центрів надання адміністративних послуг громади отримали можливість отримувати послуги в межах однієї установи. Така концепція надання адмінпослуг сприяє підвищенню довіри населення до влади, подоланню корупції, налагодженню ефективної взаємодії між учасниками процесу та є чинником розвитку громадянського суспільства та сервісної держави.

Проте, все ж існують напрями, що потребують додаткових досліджень. Зокрема формування підходів, що дозволяють отримати максимальний суспільно-корисний результат за мінімальних витрат ресурсів (матеріальних, людських, часових, тощо); вплив цифровізації на надання адміністративних послуг; дослідження тенденцій та ризиків розвитку мережі ЦНАП в умовах пандемії та військового стану; перегляд та збільшення кількості послуг, що надаються в електронній формі тощо. Становлення України як сервісної держави можливе лише за умов застосування комплексного підходу та врахування всіх аспектів децентралізації, особливостей розвитку мережі ЦНАП та надання широкого переліку адміністративних послуг.

Список використаних джерел:

1. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування : зб. матер. / за заг. ред. Тимощука В. П., Курінного О. В. К., 2015. 428 с.
2. Дія: Платформа центрів / Міністерство цифрової трансформації України. URL: <https://center.diia.gov.ua/about-cnap>
3. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/npsa/29277890>
4. Пашов Р. І., Кохан Д. О. Впровадження електронного урядування у практику функціонування центрів надання адміністративних послуг в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2378>. DOI: 10.32702/2307-2156-2021.11.35
5. Портал «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14354>
6. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
7. Пуліна Т. В., Шитікова Л. В., Риженко О. М. Удосконалення системи надання електронних послуг – ключова задача місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1844>. DOI: 10.32702/2307-2156-2020.11.4
8. Рекомендаційний перелік адміністративних послуг, які надаються в центрі надання адміністративних послуг (міської, селищної, сільської) ради / U-LEAD з Європою. 2021. URL: <https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2021/03/Rekomendatsijnyj-Perelik-poslug-ta-Reyestr.pdf>
9. Тимошук В. Адміністративні послуги : посібник. К. : ТОВ «Софія-А», 2012. 104 с.
10. Як створити належний ЦНАП: досвід програми U-LEAD з Європою. 2021. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/714/Well-functioning-ASC_2021.pdf.
11. U-LEAD з Європою. URL: <https://tsnap.ulead.org.ua/>

References:

1. Edited by Tymoschuk, V. P., Kurinnyi, O. V. (2015) *Administrativni posluhy: stan i perspektyvy reformuvannia* [Administrative Services: State and Prospects for Reforming]. Kyiv, 428 p. [Ukraine]
2. Ministry of Digital Transformation of Ukraine (2022), Diia. Platforma tsentriv [Action. The Platform of Centers], official site. URL: <https://center.diia.gov.ua/about-cnap> [Ukraine]

3. KМУ (2006), Kontsepsiia rozvytku systemy nadannia administratyvnyh poslyh orhanamy vykonavchoi vlady [The Concept of Development of the System of Administrative Services Providing by Executive Authorities], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 15, 2006 No. 90-p. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/29277890> [Ukraine]

4. Pashov, R. I. and Kokhan, D. O. (2021), “*Vprovadzhennia elektronnoho uriaduvannia u praktyku funkcionuvannia tsestriv nadannia administratyvnyh poslyh v Ukraini*” [“Introduction of E-government in the Practice of Functioning of Administrative Service Centers in Ukraine”], journal Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok [Public Administration: Improvement and Development], vol. 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2378>. DOI: 10.32702/2307-2156-2021.11.35 [Ukraine]

5. Portal “Detsentralizatsiia” [Portal: Decentralization], official site. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14354> [Ukraine]

6. VRU, Law of Ukraine (2012), Pro administratyvni posluhy [Law of Ukraine “About administrative services”], dated September 06, 2012 No. 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> [Ukraine]

7. Pulina, T. V., Shytikova, L. V. and Rygenko, O. M. (2020), “*Udoskonalennia systemy nadannia elektronnyh poslyh – kliuchova zadacha mistsevoho samovriaduvannia*” [“Improving the System of Providing Electronic Services is a Key Task of Local Self-government”], journal Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok [Public Administration: Improvement and Development], vol. 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1844>. DOI: 10.32702/2307-2156-2020.11.4 [Ukraine]

8. U-Lead with Europe (2021), *Rekomendatsiinyi perelik administratyvnyh poslyh, jaki nadaiytisia v tsestri nadannia administratyvnyh poslyh (mickoi, selyschoii, silskoi) rady* [Recommended List of administrative services, which are provided in the center of administrative services (city, town, village) council]. URL: <https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2021/03/Rekomendatsiinyj-Perelik-poslug-ta-Reyestr.pdf> [Ukraine]

9. Tymoschuk, V. (2012), Administratyvni posluhy [Administrative Services], Tutorial, Kyiv, Press TOV “Sofia-A”, 104 p. [Ukraine]

10. U-Lead with Europe (2021), *Jak stvoryty nalezhnui TSNAP: dosvid prohramy U-LEAD z Jevropoiy* [How to create a proper ASC: the experience of the program U-LEAD with Europe]. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/714/Well-functioning-ASC_2021.pdf [Ukraine]

11. U-LEAD z Jevropoiy [U-Lead with Europe], official site. URL: <https://tsnap.ulead.org.ua/> [Ukraine]