

УДК 352(075.8)  
doi 10.33287/102011

МАМАТОВА Тетяна Валеріївна  
д-р наук з держ. упр., проф., проф. каф. менеджменту  
та управління проектами ДРІДУ НАДУ

ГЛАДКА Олена Миколаївна  
канд. техн. наук, доц.,  
проектний менеджер, ФОП «Гладка О.М.»

### **ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ ДО РОЗВИТКУ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Визначається, що децентралізація адміністративних послуг, підвищення їх якості є нині пріоритетними напрямками у сфері реформування публічного управління в Україні. Наближення послуг до громадян та доступність забезпечується формуванням мережі центрів надання адміністративних послуг. За результатами дослідження ключовими напрямками вдосконалення адміністративних послуг визначені: стратегічний клієнтоорієнтований програмний розвиток системи адміністративних послуг; створення регіональних мереж горизонтального нетворкінгу для швидкого обміну інформацією у сфері адміністративних послуг; підвищення рівня культури надання та споживання адміністративних послуг з урахуванням оновлених цінностей; безперервний розвиток компетентності керівників і співробітників системи центру надання адміністративних послуг; підвищення рівня мобільності надання адміністративних послуг; поширення IT-сервісів.

Ключові слова: публічна послуга, адміністративна послуга, об'єднана територіальна громада, децентралізація, публічне управління, розвиток, інноваційні підходи.

**Постановка проблеми.** Децентралізація публічних, зокрема адміністративних послуг, підвищення їх якості є нині пріоритетними напрямками у сфері реформування публічного управління в Україні. За час реформування проводилося чимало важливих заходів з метою наближення адміністративних послуг до громадян, підвищення якості обслуговування споживачів послуг. Крім того, утворено систему нормативних актів, які надають можливість децентралізувати частину повноважень центральних органів виконавчої влади щодо надання базових послуг на регіональному та місцевому рівнях, підвищувати компетентність персоналу, що надає публічні послуги. У 2019 р. ухвалена низка нормативних документів, спрямованих на подальший розвиток системи надання адміністративних послуг, зокрема у сфері підсилення спроможності центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) об'єднаних територіальних громад (ОТГ) та в напрямі диджиталізації процесів публічного управління наданням адміністративних послуг.

Президент України 8 листопада 2019 р. підписав Указ «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави», за яким Кабінет Міністрів України мав переглянути методику формування спроможних територіальних громад з урахуванням критерію ступеня розвитку мережі соціальної інфраструктури та доступності публічних послуг [8]. До 1 грудня 2019 р. кожна обласна державна адміністрація мала сформувати бачення спроможної мережі надання публічних сервісів і послуг у графічній та текстовій формі [6].

Наближення послуг до громадян та їх доступність забезпечується формуванням мережі ЦНАП, яких в Україні за станом на 1 жовтня 2019 р. налічується 806, серед них уже функціонують в ОТГ 176 ЦНАП, значна чисельність з яких утворена на основі сучасних стандартів клієнтоорієнтованого надання послуг у тому числі 39 – у містах обласного значення [4].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На сучасному етапі розвитку науки публічного управління проблему належного надання публічних, зокрема адміністративних послуг досліджували як українські, так і зарубіжні вчені. На наш погляд, на особливу увагу заслуговують праці українських учених і практиків: І. Бригілевича, Н. Васильєвої, А. Вишневського, О. Гуненкової, Я. Жовнірчика, В. Карпенка, І. Коліушка, І. Лепьошкіна, А. Ліпенцева, Н. Мариняк, О. Поляка, Ю. Привалова, Л. Прудіус, О. Рогожина, В. Сороко, Д. Сухініна, В. Тимощука, Ю. Шарова та ін.

Прикладні дослідження у сфері забезпечення якості адміністративних послуг провадяться Центром політико-правових реформ [1; 11] та низкою міжнародних проєктів, що реалізовувалися у 2015–2019 рр. у сфері розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні [10; 12].

Дніпропетровщина є лідером щодо розробки та впровадження інноваційних проєктів у сфері надання адміністративних послуг, активно функціонує єдиний програмно-технічний комплекс «Регіональний віртуальний офіс електронних адміністративних послуг Дніпропетровської області», реалізується «Програма розвитку й підтримки сфери надання адміністративних послуг у Дніпропетровській області на 2018 – 2020 роки» [7]. Водночас постає завдання збереження лідерських позицій, а також упровадження новітніх вимог до законодавства та споживачів публічних послуг.

Таким чином, незважаючи на широке коло наукових та практичних напрацювань з даної проблематики, існує багато питань, що вимагають подальшого дослідження, зокрема систематизації інформації щодо апробованих в Україні на регіональному рівні та рівні об'єднаних територіальних громад інноваційних підходів до забезпечення якості публічних послуг.

**Мета статті** – огляд кращих практик поліпшення якості надання адміністративних послуг в Україні на прикладі Дніпропетровської області та формування рекомендацій щодо впровадження інноваційних підходів до розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні в умовах децентралізації та розвитку спроможності ОТГ.

**Викладення основного матеріалу.** У 2015 р. ми визначили чотири пріоритети формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації: 1) створення інтегрованих «прозорих офісів» у вигляді ЦНАП у нових адміністративних центрах ОТГ; 2) організація діяльності в інтегрованих ЦНАП ОТГ на засадах управління на основі якості; 3) розвиток електронних сервісів у сфері надання адміністративних послуг; 4) формування системи комплексної контрольної діяльності у сфері надання адміністративних послуг [3]. На реалізацію цих пріоритетів у Дніпропетровській області спрямовані відповідні програми, проєкти та окремі ініціативи.

На цей час Дніпропетровська область утримує позиції абсолютного лідера в Україні за кількістю офісів ЦНАП – усього 64 центри з філіями, у тому числі при районній державній адміністрації – 22, при селищних та сільських радах – 3. Створена найбільша мережа центрів в ОТГ – 16, з них 7 ЦНАП відкрито у 2019 р. На наш погляд, зазначені успіхи зумовлені тим, що в області зусиллями різних груп заінтересованих сторін створено середовище, в якому активно реалізуються інноваційні підходи до розвитку системи надання адміністративних послуг.

У 2016 р. за підтримки програми «Електронне врядування задля підзвітної влади та участі громадян» (EGAP) у Дніпропетровській області реалізований проєкт «Формування мережі інтегрованих ЦНАП в умовах децентралізації й утворення об'єднаних територіальних громад». За результатами реалізації проєкту на Дніпропетровщині до завершення 2016 р. відкриті ЦНАПи в усіх 16 ОТГ, які утворилися у 2015 р. На кінець 2017 р. їх було вже 25. Експертами проєкту опрацьовано механізм створення ЦНАП ОТГ із семи кроків [10]. У межах цього проєкту також двічі (жовтень – листопад 2016 р., квітень – травень 2017 р.) проводився спеціалізований

е-курс «Створення інтегрованих ЦНАП об'єднаних територіальних громад» для посадових осіб місцевого самоврядування, керівників, адміністраторів ЦНАП, державних реєстраторів ОТГ Дніпропетровської області [2].

Курс складався зі стартового, підсумкового та трьох навчальних модулів: «Система надання публічних послуг: вітчизняний та закордонний досвід», «Організація діяльності інтегрованих ЦНАП», «Формування системи громадського моніторингу якості надання послуг ЦНАП ОТГ». Окрім презентацій і матеріалів, для поглибленого вивчення учасникам були запропоновані відеозвернення щодо організації навчання та особливостей е-курсу та відеолекції за всіма модулями. Практична частина передбачала: виконання індивідуального практичного завдання «Мій ідеальний ЦНАП» та виконання командного практичного завдання «Реєстр послуг» [10].

Знаковим проектом для регіону та України в цілому став сервіс, започаткований у травні 2017 р. ЦНАП Кам'янської міської ради та в подальшому презентований як брендований продукт Дніпропетровської області, – «Мобільне автоматизоване робоче місце адміністратора ЦНАП» (мобільні кейси) [7]. На цей час проект активно тиражується по всій країні за підтримки міжнародних донорських організацій (програма «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP) Фонду Східна Європа, проекти GIZ «Підтримка територіальних громад України у зв'язку зі збільшенням кількості ВПО» та «Реформа управління на сході України II»).

У місті Кривий Ріг з 28 грудня 2017 р. запроваджений проект «ЦНАП „на колесах”» – автомобіль-трансформер, що протягом 10 хвилин за допомогою пульта перетворюється зі звичайної вантажівки на модульний офіс загальною площею 30 кв.м, в якому 4 адміністратори приймають населення, надаючи понад 200 видів адміністративних і соціальних послуг у територіальній близькості до мешканців віддалених територій – сіл і селищ, які входять до складу цього міста (одночасно всередині офісу може перебувати до 15 осіб).

Область також займає позиції лідера у впровадженні технологій електронного урядування та електронної демократії, зокрема у сфері надання адміністративних послуг – активно працює «Регіональний віртуальний офіс електронних адміністративних послуг Дніпропетровської області» [9]. Саме впровадження й активна підтримка такої інформаційної системи, як віртуальний офіс вигідно вирізняють Дніпропетровську область на фоні інших регіонів, насамперед завдяки втіленню єдиного програмного рішення, що охоплює ЦНАП усієї Дніпропетровщини.

У червні 2018 р. Дніпропетровська обласна рада затвердила «Програму розвитку й підтримки сфери надання адміністративних послуг у Дніпропетровській області на 2018 – 2020 роки» [7], яка передбачала реалізацію чотирьох пріоритетних напрямів: стандартизація та впорядкування нормативно-правового регулювання сфери надання адміністративних послуг; розбудова та підтримка дієвої мережі ЦНАП в області; упровадження і розвиток електронних сервісів та інформаційних систем у сфері надання адміністративних послуг; навчальна та інформаційна підтримка, популяризація ЦНАП та поширення успішних практик у сфері надання адміністративних послуг. Для реалізації цієї програми активно залучається багатоджерельне фінансування.

Існує декілька джерел допомоги у створенні ЦНАП. Найбільшим із них є державний бюджет – це і субвенція на розвиток інфраструктури ОТГ, і Державний фонд регіонального розвитку, – також є потужні міжнародні проекти технічної допомоги: «U-LEAD з Європою», GIZ, EGAP, DESPRO та ін. Значну фахову та фінансову підтримку в розбудові мережі ЦНАП надають європейські партнери в межах реалізації програми «U-LEAD з Європою». Загальний бюджет програми – понад 90 млн євро, і більша частина спрямовується саме на допомогу створення ЦНАП [5]. Програма «U-LEAD з Європою» пропонує комплексний підхід і для ОТГ, і для громад, які в процесі об'єднання, і навіть для малих міст, для того щоб облаштувати інфраструктуру ЦНАП

### *Local Government*

---

– приміщення, дизайнерські рішення, техніка, програмне забезпечення, меблі, кадрова підтримка, система оцінювання якості надання послуг [12].

За підтримки програми «U-LEAD з Європою» у 2017 – 2019 рр. експерти Дніпропетровського центру розвитку місцевого самоврядування надали понад 300 консультацій, організували 5 навчальних візитів, провели 8 тематичних тренінгів у сфері становлення системи ЦНАП. 26 ОТГ успішно пройшли конкурсний відбір для створення й модернізації власних ЦНАП.

Серед унікальних заходів «Програми розвитку й підтримки сфери надання адміністративних послуг у Дніпропетровській області на 2018 – 2020 роки» можемо назвати такі: відпрацювання моделей послуг, насамперед комплексних послуг та послуг «одним пакетом» за життєвими обставинами і бізнес-ситуаціями; створення першого в країні регіонального контакт-центру з питань надання адміністративних послуг; запровадження єдиної багатоканальної системи оцінювання якості обслуговування в ЦНАП області; розробка та впровадження мобільних додатків регіональних інформаційних систем у сфері надання адміністративних послуг; запровадження нестандартних підходів до організації роботи ЦНАП як дієвих майданчиків для творчого, духовного та патріотичного розвитку мешканців регіону. Так, Дніпропетровщина стала першою областю в країні, де народилася та зміцніла нова традиція – проведення в ЦНАП регіональних тематичних флешмобів з метою їх популяризації серед населення та формування високого рівня довіри до цих інституцій з боку громадян і бізнесу. За станом на 1 жовтня 2019 р., починаючи з квітня 2017 р., проведено 26 таких масштабних інформаційно-презентаційних кампаній.

**Висновки.** Таким чином, оскільки реформа передбачає наближення всіх важливих, можемо навіть сказати, життєво необхідних послуг до населення, то, на наш погляд, серед ключових напрямів подальшого вдосконалення системи надання адміністративних послуг необхідно виокремити такі сім:

1. Розробляти та затверджувати регіональні програми розвитку системи адміністративних послуг.

2. Під час розроблення стратегій розвитку ОТГ завжди враховувати інтереси стейкхолдерів надання адміністративних послуг та формалізувати це у вигляді окремої стратегічної мети.

3. Сприяти створенню регіональних мереж горизонтального нетворкінгу для швидкого обміну інформацією у сфері адміністративних послуг, вирішення спільних питань, поширення кращих практик тощо.

4. Проводити систематичну роботу з підвищення рівня культури надання та споживання адміністративних послуг, зміни старих стереотипів щодо ЦНАП та їх працівників, оновлювати цінності, що підсилюють клієнтоорієнтованість. Це можна здійснити за рахунок: проведення регіональних ЦНАП-флешмобів до державних та релігійних свят; упровадження різних технологій забезпечення належного зворотного зв'язку від клієнтів.

5. Забезпечувати безперервний розвиток компетентності керівників і співробітників системи ЦНАП та залучати нових фахівців шляхом проведення тематичних тренінгів і семінарів, участі в короткотермінових програмах підвищення кваліфікації на базі Центрів підготовки та підвищення кваліфікації, навчання у спеціалізованих закладах вищої освіти, зокрема в системі НАДУ та її регіональних інститутах, участі у спеціалізованому дистанційному навчанні.

6. Підвищувати рівень мобільності надання адміністративних послуг шляхом поширення практик придбання «мобільних кейсів», автомобілів-трансформерів, виїздів «бригад публічних послуг».

7. Поширювати IT-сервіси: отримання вичерпних онлайн консультацій, застосування онлайн черг, надання онлайн послуг тощо, а також створювати і розвивати на цій основі «пакетні послуги» за життєвими обставинами і бізнес-ситуаціями.

Напрямом подальших досліджень і практичних упроваджень також має стати розроблення й імплементація методико-технологічного забезпечення реалізації програм організаційного розвитку ЦНАП.

### **Список бібліографічних посилань**

1. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування: зб. матеріалів / В. П. Тимошук, Н. Л. Добрянська, О. В. Курінний [та ін.]; за заг. ред. В. П. Тимошука, О. В. Курінного. Київ: Центр політико-правових реформ, 2015. 428 с.
2. Децентралізація влади в Україні: оцінювання результатів формування та розвитку самодостатніх громад: монографія / за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, І. А. Чикаренко. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2019. 292 с.
3. Маматова Т. В. Формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4 (18). С. 75–83. doi: 10.15421/151536.
4. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>.
5. Пальчук В. Особливості розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг в Україні. *Україна: події, факти, коментарі*. 2017. № 9. С. 36–45. URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2017/9.pdf>.
6. Підготовка спроможної мережі надання послуг: Мінрегіон провів тематичні навчання представників ОДА. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11764>.
7. Про затвердження Програми розвитку й підтримки сфери надання адміністративних послуг у Дніпропетровській області на 2018–2020 роки: рішення Дніпропетровської обласної ради від 22 черв. 2018 р. № 344-13/VII. URL: <https://oblrada.dp.gov.ua/rishennia/sklikannia-7/xiii-sesiya/>.
8. Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави: Указ Президента України від 8 листоп. 2019 р. № 837/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389>.
9. Регіональний віртуальний офіс електронних адміністративних послуг Дніпропетровської області. URL: <http://e-services.dp.gov.ua>.
10. Створення інтегрованих Центрів надання адміністративних послуг об'єднаних територіальних громад: практ. рекомендації / за заг. ред. О. Тертишної, О. Саєнко; Фонд «Східна Європа»; Програма EGAP. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2016. 146 с.
11. Тимошук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі: навч. посіб. для посадових осіб місцевого самоврядування. Київ: ВІ ЕН ЕЙ, 2015. 124 с.
12. Як створити належний ЦНАП в ОТГ? Досвід інституційного створення ЦНАП в рамках Програми «U-LEAD з Європою»: посібник / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. 2018. 364 с. URL: [https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/A4\\_TSNAP\\_for-web\\_cover\\_block.pdf](https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/A4_TSNAP_for-web_cover_block.pdf).

### **List of references**

1. Administratyvni posluhy: stan i perspektyvy reformuvannia: zb. materialiv / V. P. Tymoshchuk, N. L. Dobrianska, O. V. Kurinnyi [ta in.]; za zah. red. V. P. Tymoshchuka, O. V. Kurinnoho. Kyiv: Tsentr polityko-pravovykh reform, 2015. 428 p. [in Ukrainian].
2. Detsentralizatsiia vlady v Ukraini: otsiniuvannia rezultativ formuvannia ta rozvytku samodostatnikh hromad: monohrafiia / za zah. ta nauk. red. S. M. Serohina, I. A. Chykarenko. Dnipro: DRIDU NADU, 2019. 292 p. [in Ukrainian].
3. Mamatova T. V. Formuvannia novoi systemy nadannia administratyvnykh posluh v umovakh detsentralizatsii. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. 2015. № 4 (18). P. 75–83. doi: 10.15421/151536 [in Ukrainian].
4. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring> [in Ukrainian].
5. Palchuk V. Osoblyvosti rozvytku merezhi tsentriv nadannia administratyvnykh posluh v Ukraini. *Ukraina: podii, fakty, komentari*. 2017. № 9. P. 36–45. URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2017/9.pdf> [in Ukrainian].
6. Pidhotovka spromozhnoi merezhi nadannia posluh: Minrehion proviv tematychni

### **Local Government**

---

navchannia predstavnykiv ODA. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/11764> [in Ukrainian].

7. Pro zatverdzhennia Prohramy rozvytku y pidtrymky sfery nadannia administratyvnykh posluh u Dnipropetrovskii oblasti na 2018 – 2020 roky: rishennia Dnipropetrovskoi oblasnoi rady vid 22 cherv. 2018 r. № 344-13/VII. URL: <https://oblrada.dp.gov.ua/rishennia/sklikannia-7/xiii-sesiya/> [in Ukrainian].

8. Pro nevidkladni zakhody z provedennia reform ta zmitsnennia derzhavy: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 8 lystop. 2019 r. № 837/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389> [in Ukrainian].

9. Rehionalnyi virtualnyi ofis elektronnykh administratyvnykh posluh Dnipropetrovskoi oblasti. URL: <http://e-services.dp.gov.ua> [in Ukrainian].

10. Stvorennia intehrovanykh Tsentriv nadannia administratyvnykh posluh obiednanykh terytorialnykh hromad: prakt. rekomendatsii / za zah. red. O. Tertyshnoi, O. Saienko; Fond «Skhidna Yevropa»; Prohrama EGAP. Kyiv: FOP Moskalenko O. M., 2016. 146 p. [in Ukrainian].

11. Tymoshchuk V. Nadannia administratyvnykh posluh u munitsypalnomu sektori: navch. posib. dlia posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia. Kyiv: VI EN EI, 2015. 124 p. [in Ukrainian].

12. Yak stvoryty nalezhnyi TsNAP v OTH? Dosvid instytutsiinoho stvorennia TsNAP v ramkakh Prohramy «U-LEAD z Yevropoiu»: posibnyk / Ministerstvo rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy. 2018. 364 s. URL: [https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/A4\\_TSNAP\\_for-web\\_cover\\_block.pdf](https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/A4_TSNAP_for-web_cover_block.pdf) [in Ukrainian].

MAMATOVA Tetiana

Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,  
Professor of Management and Project Management Department,  
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Dnipro

HLADKA Olena

PhD in Technical Sciences, Associate Professor,  
Individual Entrepreneur Project Manager

### **INNOVATIVE APPROACHES TO ADMINISTRATIVE SERVICES PROVIDING SYSTEM DEVELOPMENT IN DECENTRALIZATION CONDITIONS**

Decentralization of administrative services, improvement of their quality, are now priority areas in the field of public administration reform in Ukraine. Proximity of services to citizens and accessibility is ensured by the formation of a network of administrative service centers. Dnipropetrovsk region is a leader in the development and implementation of innovative projects in the field of administrative services. However, the way to improve your business is to find and implement best practices and innovative methods. The range of such perspectives is determined by integrative, informative, customer-oriented approaches. According to the results of the research, the key areas of improvement are identified: strategic client-oriented program development of the administrative services system; establishment of regional horizontal networking networks for rapid exchange of information in the field of administrative services; raising the level of culture of providing and consuming administrative services, taking into account updated values; continuous development of the competence of managers and employees of the system of the center of providing administrative services; increasing the level of mobility of administrative services; the spread of IT services.

The direction of further research is the development and implementation of methodological and technological support for the implementation of organizational development programs of the center of administrative services.

Key words: public service, administrative service, amalgamated territorial community, decentralization, public administration, development, innovative approaches.

*Надійшла до редколегії 05.02.20*