

*шифр «публічні послуги»*

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	3
<b>РОЗДІЛ 1. ПРАВОВА ПРИРОДА ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ</b> .....	5
1.1. Децентралізація влади та її вплив на реформування системи надання публічних послуг .....	5
1.2. Публічний договір як правова підстава надання якісних публічних послуг органами місцевого самоврядування .....	6
1.3. Правові передумови укладення публічних договорів органами місцевого самоврядування .....	10
<b>РОЗДІЛ 2. ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ</b> .....	13
2.1. Стандарти надання публічних послуг органами місцевого самоврядування .....	13
2.2. Формування критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг органами місцевого самоврядування .....	16
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	19
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ</b> .....	21
<b>ДОДАТКИ</b> .....	23
<b>АНОТАЦІЯ</b> .....	31

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Сучасний етап розвитку українського суспільства позначився активним запровадженням європейських стандартів, зміною принципів і форм відносин між владою і громадою (громадянами), впровадженням нової філософії державно-управлінської діяльності, суть якої полягає не в управлінні суспільством, а в наданні послуг, у «служінні» інтересам суспільства і людини. У світлі останніх подій в Україні особливо актуальним стає питання щодо налагодження та вдосконалення інституту публічних послуг як визначального чинника забезпечення реалізації прав і свобод громадян. В умовах реформи децентралізації в Україні, що передбачає комплекс змін, основною метою яких є передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування, надзвичайно важливим є питання надання якісних публічних послуг органами місцевого самоврядування. Для цього потрібно передусім не тільки створити інституційні та правові засади підвищення якості публічних послуг, які надаються органами місцевого самоврядування, але й розширити їх кількість. Ці процеси вимагають не лише оновлення або поліпшення елементів системи управління, що неналежно функціонують, а й радикального перетворення механізмів держави, зокрема правового й організаційно-функціонального, забезпечення процесів регулювання децентралізації, що є важливим чинником досягнення ефективності державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науково-теоретичною базою дослідження стали праці таких вітчизняних та зарубіжних науковців-правників як В. Б. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, Ю. П. Битяк, Д. Н. Бахрах, С. М. Бервено, В. Р. Біла І. П. Голосніченко, А. А. Дьомін, А. І. Єлістратов, І. В. Жароїд, Ж. В. Завальна, О. А. Задихайло, О. М. Ілюшик, В. А. Кикоть, В. К. Колпаков, Р. О. Куйбіда, М. С. Міхровська, Н. В. Морозюк, Г. М. Писаренко, Ю. Н. Старілов, В. С. Стефанюк, М. І. Смакович, С. Г. Стеценко, С. С. Скворцов, О. П. Світличний, В. К. Терещенко, В. П. Тимощук та інші.

**Мета і задачі дослідження.** Мета наукового дослідження полягає в обґрунтуванні теоретико-методичних засад і розробленні практичних рекомендацій щодо покращення надання публічних послуг в об'єднаних територіальних громадах в умовах децентралізації влади.

Для досягнення поставленої мети в науковій роботі вирішувалися такі основні задачі:

- розкрити правові засади децентралізації влади та її вплив на реформування системи надання публічних послуг органами місцевого самоврядування;

- здійснити дослідження публічного договору як правову підставу надання якісних публічних послуг органами місцевого самоврядування;

- розкрити правові передумови укладення публічних договорів органами місцевого самоврядування;

- визначити органи місцевого самоврядування як суб'єктів надання публічних послуг;

- здійснити дослідження стандартів надання публічних послуг органами місцевого самоврядування;

- проаналізувати критерії оцінювання якості надання публічних послуг органами місцевого самоврядування та на цій підставі запропонувати власні критерії оцінювання якості надання публічних послуг.

**Об'єкт дослідження** – суспільні відносини, що виникають під час діяльності органів місцевого самоврядування під час надання адміністративних послуг.

**Предмет дослідження** – надання публічних послуг органами місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади.

## РОЗДІЛ 1. ПРАВОВА ПРИРОДА ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

### **1.1. Децентралізація влади та її вплив на реформування системи надання публічних послуг**

Україна як демократична держава, що обрала курс на євроінтеграцію, одним із трьох першочергових напрямів реформ визначила саме децентралізацію. У конституційному вимірі децентралізація втілюється в реалізації принципу народного суверенітету (додаток А).

На офіційному урядовому сайті, присвяченому реформі децентралізації влади, децентралізація визначена як передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно [6].

Виходячи з визначення, головною метою децентралізації в Україні є посилення ролі місцевого самоврядування, наділення представницьких органів територіальних громад більшим обсягом повноважень щодо управління місцевими справами, позбавлення місцевих органів державної влади повноважень щодо підготовки та виконання районних та обласних бюджетів. Відіграючи важливу роль в діяльності органів місцевого самоврядування та правової основи для децентралізації влади Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] та інші нормативно-правові акти.

Взагалі характеризуючи реформу місцевого самоврядування та децентралізація влади в Україні слід відмітити такі її головні цілі. Першою ціллю є завершення формування оптимальної для України системи адміністративно-територіального устрою; другою ціллю є надання доступних та якісних публічних послуг місцевим самоврядуванням; третя ціль полягає в тому, що громади братимуть участь у вирішенні питань місцевого значення; четверта ціль децентралізації полягає в тому, що фінансування регіональної

політики буде забезпечувати розвиток та підвищувати конкурентоспроможність громад і регіонів; п'ята ціль полягає в тому, що держава буде контролювати законність діяльності органів місцевого самоврядування.

Отже, децентралізація як одна із пріоритетних реформ в Україні передбачає підвищення ролі регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування у здійсненні економічних і структурних реформ. Вона прискорює диверсифікацію економіки територій, оптимізацію управління державним і комунальним майном, розвиток міжрегіонального і транскордонного співробітництва у різних сферах суспільного життя.

*Ми вважаємо, що в умовах здійснення децентралізації влади необхідно на законодавчому рівні вирішити питання про передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування повноважень щодо надання основних публічних послуг з якими стикаються мешканці територіальних громад. У свою чергу на органи публічної влади, посадових осіб органів місцевого самоврядування покласти відповідний контроль (нагляд) щодо якості надання публічних послуг.*

## **1.2. Публічний договір як правова підстава надання якісних публічних послуг органами місцевого самоврядування**

В умовах децентралізації влади, серед багатьох нормативно-правових актів важливу роль відіграє «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні» № 333-р від 1 квітня 2014 р., в якій зазначається, що система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями

високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях [12].

В Концепції наголошується, 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; відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання; професійності надання публічних послуг [12].

Питанню публічного договору приділяється значна увага науковцями та юристами-практиками, що обумовлено використанням його в практичній діяльності органів місцевого самоврядування шляхом надання публічних послуг громадянам та юридичним особам та невирішеністю спірних питань, що існують при їх наданні як з наукової, так і з практичної точок зору. Специфічні засоби здійснення управлінської діяльності шляхом надання публічних послуг та прийняття в останній час нових нормативно-правових актів, які регулюють ці відносини, обумовлюють зайвий раз актуальність цього дослідження.

Запровадження нового погляду на роль і діяльність органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб повинно бути спрямовано на створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства та зміцнення демократії, повинно становити повсякденну діяльність щодо надання якісних адміністративних послуг жителям територіальної громади. В основу такої діяльності повинна бути покладена людино-центристська ідеологія.

На сьогодні важливе значення в системі правових зв'язків органів місцевого самоврядування і фізичних та юридичних осіб посідає саме адміністративний договір, який має законодавче регулювання. По своїй суті більшість адміністративних договорів мають комплексний характер, регулюються нормами різних галузей права, особливе місце серед яких займають норми цивільного, господарського, фінансового, земельного, екологічного права тощо. Обов'язковою ознакою адміністративного договору є

його застосування відповідним компетентним органом. Так, орган місцевого самоврядування в адміністративному договорі виступає як суб'єкт публічного права, його статус визначається його компетентністю.

Виходячи із того, що адміністративний договір є різновидом публічно-правового договору і посідає проміжне місце між актом органу державної влади й договором приватно-правового характеру, обов'язковим суб'єктом якого є суб'єкт владних повноважень. Ним є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [7]. Отже, викладене дає підстави констатувати про необхідність вживання саме терміну «публічний договір» замість терміну – «адміністративних договір».

Водночас залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. Так державні послуги можуть надаватися органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету, тоді як муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

Таким чином, важливою складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги [14, с. 303-305], а також публічні послуги. Публічна послуга – це діяльність суб'єкта публічної адміністрації, яка здійснюється за заявою фізичної або юридичної особи і спрямована на забезпечення (юридичне оформлення) прав і інтересів заявника послуги. Публічні послуги надаються органами місцевого самоврядування безпосередньо або через утворені ними центри надання адміністративних



послуг. Окрім того, публічні послуги можуть надаватися в електронній формі через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування.

Щодо визначення терміну «публічні послуги», варто зазначити, що відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р, сферу публічних послуг становлять послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні.

*Наведене, ще раз підтверджує про необхідність на нормативному рівні застосування уніфікованого терміну «публічна послуга», замість: державна, адміністративна, муніципальна.*

Аналіз різних видів договорів, що діють у сфері діяльності органів місцевого самоврядування, дає підстави стверджувати, що вони, у першу чергу, переслідують публічну мету, регулюють відносини, пов'язані з діяльністю публічної влади і, реалізуються з метою публічного інтересу.

Застосування адміністративного (публічного) договору у сфері діяльності органів місцевого самоврядування, дає підстави зробити висновок про розширення меж його застосування, що корінним чином змінює наше уявлення про його правове і змістове навантаження, а тому залишається чимало проблем, які стосуються як практичних питань застосування публічного договору, так і створення теоретичних основ його функціонування в нових соціально-економічних умовах. Все це говорить про те, що публічний договір є універсальним засобом, використання якого органами місцевого самоврядування покладає на останніх відповідальність перед громадянами, в першу чергу, жителями територіальної громади.

З розвитком суспільних відносин на сучасному етапі можна з упевненістю говорити, що договірне регулювання знайшло своєї чільне місце в діяльності

органів місцевого самоврядування. Успішний розвиток надання якісних публічних послуг органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами відбуватиметься за умови існування центрів надання публічних послуг, які організують і надають консультаційні, посередницькі й інформаційні послуги та інші види послуг у сфері діяльності місцевого самоврядування.

Враховуючі різні визначення поняття «публічна послуга», надаємо авторське визначення цього поняття. *Публічна послуга – це результат діяльності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб покликаних, яка надається на підставі заяви особи з метою реалізації прав і законних інтересів громадян (інтересів територіальної громади) у сфері діяльності суб'єктів публічної адміністрації.*

### **1.3. Правові передумови укладення публічних договорів органами місцевого самоврядування**

У найбільш загальному розумінні юридичними передумовами укладення публічного договору є соціально-економічні, юридичні та інші перетворення у сфері діяльності суб'єктів публічної адміністрації, складовою яких є й органи місцевого самоврядування. Результатом демократичних перетворень, децентралізація влади у свою чергу не могло позначитися на розширення сфери використання публічного договору.

Договірні відносини у сфері діяльності місцевого самоврядування сьогодні ще не набули відповідного юридичного оформлення. На цьому етапі можна спостерігати лише окремі елементи, які нагадують договірні відносини. Проте лише в деяких випадках вони за своїм характером наближуються до поняття договірних відносин.

За своєю юридичною природою наведений вид правових передумов укладення публічних договорів виступає «фундаментом» для побудови договірних правовідносин, відмежування їх від інших видів правовідносин, які складаються у процесі організації та діяльності суб'єктів публічної

адміністрації. Зазначена група правових передумов тісно переплітається з нормативними передумовами укладення договору і конкретизує їх вимоги у відношенні до конкретних видів публічних договорів у тій чи іншій сфері публічно-правового регулювання, зокрема в діяльності місцевого самоврядування.

Прикладом компетенційних передумов укладення публічного договору може виступати норма, закріплена у ст. 5 Закону України «Про угоди про розподіл продукції» згідно з якою: «Сторонами угоди про розподіл продукції виступають інвестор (інвестори) і держава в особі Кабінету Міністрів України. Для вирішення питань з організації укладення та виконання угод про розподіл продукції Кабінет Міністрів України утворює постійно діючу міжвідомчу комісію у складі представників державних органів, органів місцевого самоврядування, народних депутатів України» [13].

Варто також зазначити, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування під час виконання Закону «Про угоди про розподіл продукції» відповідно до своїх повноважень провадять свою діяльність на принципах взаємодії та співробітництва з метою захисту інтересів народу України, держави, регіонів і територій, забезпечення захисту охорони довкілля і раціонального користування надрами та іншими природними ресурсами України. Координація діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час укладення, виконання, припинення дії угод про розподіл продукції здійснюється Кабінетом Міністрів України в межах його повноважень та з урахуванням положень Закону «Про угоди про розподіл продукції» [13].

У даному випадку суб'єкти публічної адміністрації, до яких ми відносимо і органи місцевого самоврядування, перш за все самі розробляють публічний договір, встановлюють умови його укладання, встановлюють відповідальність сторін, права і обов'язки тощо. Це також залежить, як від суб'єктів укладання договору, так і від предмету договору. У питанні процедурних передумов, з якими закон пов'язує укладення публічного договору, то до них можна

віднести процедуру органом місцевого самоврядування рішення про вчинення владних (управлінських) дій у формі договору, проведення аукціонів, конкурсних торгів з відбору юридичної, чи фізичної особи, яка б відповідала вимогам договору, які пред'являються до його сторін, погодження рішення про укладення адміністративного договору з контролюючим органом, визначення переможця конкурсних торгів, аукціону і укладення з ним договору, тощо.

Водночас, незалежно від предмету договору, пропозиції укласти публічний договір завжди виражається у письмовій формі і повинна містити всі істотні умови, визначені нормативно-правовими актами для договорів даного виду, бути адресованою конкретному суб'єкту (суб'єктам) публічного права та містити явно виражений намір породити публічно-договірні зобов'язання.

## РОЗДІЛ 2

### ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

#### **2.1. Стандарти надання публічних послуг органами місцевого самоврядування**

В умовах децентралізації влади однією із головних задач, що мають на сьогодні вирішувати органи місцевого самоврядування є створення зручних і доступних умов для отримання фізичними та юридичними особами якісних публічних послуг. Чинні нормативно-правові акти гарантують усім громадянам різноманітних публічних послуг, незалежно від віку, соціального становища чи місця проживання. Водночас, на сьогодні очевидно, що надання послуг в Україні на місцевому рівні, не повною мірою задовольняє потреби розвитку суспільства загалом та кожного громадянина зокрема. Саме місцевий фактор у питаннях надання послуг стає визначальним щодо формування довіри до влади, тому саме органи місцевого самоврядування, їх посадові особи як суб'єкти надання публічних послуг і, які є найбільш наближеними до громадян, покликані забезпечити якість та ефективність надання публічних послуг.

Від надання органи місцевого самоврядування якісних, безпечних, доступних, затребуваних послуг, залежить довіра населення до системи органів місцевого самоврядування. У цьому контексті вкрай важливого значення набуває адекватне осмислення шляхів та форм надання якісних та своєчасних послуг споживачам органами місцевого самоврядування. Важливість такого осмислення посилюється реальним станом надання публічних послуг в Україні, оскільки іноді громадяни незадовільні якістю, складністю і непрозорістю відповідних процедур щодо надання послуг.

У будь-якій сфері суспільних відносин стандарти є необхідними і встановлюються відповідними нормативними актами. У загальному вигляді поняття «стандарт» тлумачиться як зразок, шаблон, трафарет, еталон, який не

має нічого оригінального і прийнятий за вихідний для зіставлення з ним інших подібних об'єктів, або як нормативно-технічний документ, що встановлює одиниці виміру, терміни їхнього визначення, вимоги до послуг тощо [3, с. 78].

На відміну від доктринального визначення існує і нормативне визначення цього поняття. Закон України «Про стандартизацію» надає таке визначення: стандарт – це нормативний документ, заснований на консенсусі, прийнятий визнаним органом, що встановлює для загального і неодноразового використання правила, настанови або характеристики щодо діяльності чи її результатів, та спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері [11].

Згідно ст. 5 Закону України «Про стандартизацію» метою і об'єктами стандартизації в Україні є (додаток Б). Використовуючи інформацію, що наведена в Стандарті, адміністратор зможе чітко та правильно будувати діалог із відвідувачем, щоб останній залишився задоволеним. Стандарт є основним інструментом адаптації нових співробітників у колективі. Він дозволяє чітко структурувати процес роботи із відвідувачем при обслуговуванні. Дотримання Стандарту впливає на формування іміджу ЦНАП, а позитивний імідж – це довіра відвідувачів. Стандарт це збірка правил, вимог та рекомендацій щодо якісного обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг. Стандарт регламентує діяльність адміністраторів центрів надання адміністративних послуг у межах процесу обслуговування відвідувачів. Стандарт рекомендовано для застосування в центрах надання адміністративних послуг усіх рівнів по всій території України [1, с. 6].

Водночас, адміністративні послуги надаються згідно зі стандартами, що затверджуються суб'єктами надання відповідно до їхніх повноважень. При цьому бюджетні установи, яким делеговано закріплені згідно з нормативно-правовими актами за органами виконавчої влади повноваження щодо надання адміністративних послуг, надають такі послуги згідно зі стандартами, затвердженими органами виконавчої влади, що делегували їм такі повноваження. У разі коли право надання адміністративної послуги надано

двом або більше суб'єктам, у т. ч. місцевим органам виконавчої влади, територіальним органам центральних органів виконавчої влади, відповідальний за надання адміністративної послуги центральний орган виконавчої влади затверджує типовий стандарт надання адміністративної послуги, відповідно до якого інші суб'єкти затверджують власні стандарти надання такої послуги. Проведене дослідження показало, що змістовну сутність стандарту адміністративної послуги можна розглядати з двох позицій. З одного боку, це акт, який видається суб'єктом відповідно до нормативно-правових актів, що визначають порядок надання адміністративної послуги, та містить інформацію про адміністративну послугу і процедуру її надання, зокрема умови та відповідальних осіб. А з іншого – це сукупність вимог щодо надання адміністративної послуги, які адміністративний орган повинен забезпечити, та критеріїв, за допомогою яких можна оцінити, наскільки споживач адміністративної послуги задоволений її наданням. При цьому стандарт має включати вимоги (додаток В).

Із наведеного випливає, що вказане стосується публічних послуг, які надають органами місцевого самоврядування. До публічних послуг, зокрема належать (додаток Г). Зокрема, наказом Міністерства юстиції України від 31 серпня 2009 р. № 1555/5 затверджені такі стандарти надання адміністративних послуг (додаток Д). Проте, недоліком затверджених стандартів надання адміністративних послуг Міністерством юстиції України є те, що в них відсутній такий суб'єкт надання адміністративних послуг, як органи місцевого самоврядування.

Вищенаведене потребує, щоб кожен орган місцевого самоврядування розробив власну Концепцію надання публічних послуг, які вони уже надають і можуть у подальшому надавати громадянам, при цьому для громадян, що проживають в об'єднаній територіальній громаді, такі послуги повинні бути безоплатними. Окрім того, особи, що надають публічні послуги, які не відповідають встановленим стандартам, повинні нести персональну відповідальність за послугу, яка не відповідає стандартам.

## **2.2. Формування критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг органами місцевого самоврядування**

У попередніх підрозділах роботи ми неоднаразового звертали увагу на питання якості надання громадянам публічних послуг, які займають дедалі важливіше місце в діяльності органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів. Тому формування критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг органами місцевого самоврядування, як на нашу думку буде впливати як на стандарти їх надання, так і формування позитиву децентралізації влади, об'єднання територіальних громад тощо.

Сучасна система державного управління потребує значних реформ, які мають бути системними та повинні здійснюватись у політичних, економічних та соціальних напрямках. Реформи повинні бути максимально прозорими та ґрунтуватися на європейських цінностях. Адже той факт, що Україна стала на стежку вступу в Європейське Співтовариство є беззаперечним. Визначення методів і механізму модернізації державної служби відповідно до принципів роботи Європейського Союзу неможливе без створення умов для отримання населенням країни якісних, своєчасних і релевантних адміністративних послуг. Дане питання стає ще більш актуальним не лише через розбалансованість системи регулювання процедурних елементів у взаєминах органів державної і місцевої влади із громадянами, але й через відсутність стрункої, чіткої і зрозумілої ідеології таких взаємин, побудованої на засадах рівності, відкритості і верховенства права. Вирішення даної проблеми вбачається нам особливо важливою в умовах формування громадянського суспільства – саме якість адміністративних послуг і кваліфікованість їх надання є свідченням ставлення всього механізму державної влади до особи, ступеню поваги її прав і свобод.

Важливо підкреслити, що послуги, які надаються органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять значну сферу надання публічних послуг. З цих позицій особливий інтерес викликають питання (додаток Е). Однак, для того



щоб публічні послуги надавалися якісно, необхідно здійснити оцінку якості їх надання.

Оцінка якості надання послуг – це, фактично, перевірка діяльності суб'єкта надання послуг щодо відповідності результату наданої послуги офіційно встановленим вимогам. Вона потребує комплексного підходу до вирішення поставлених завдань. Зокрема, упорядкування системи надання послуг потребує системного підходу, удосконалення процедури їх надання – процесного підходу, відбору, підготовки, підвищення компетентності персоналу. Однією з базових основ для формування методології оцінки діяльності ЦНАП та якості послуг може бути чинна система управління якістю ISO 9001. Основним принципом цієї системи є орієнтація на потреби й очікування замовників, що забезпечується шляхом створення та функціонування клієнтоорієнтованої системи надання послуг, яка спрямована на постійне отримання відгуків та коментарів і враховує зауваження та пропозиції замовників послуг. Стандарт ISO 9001 визначає «якість» як ступінь, до якого сукупність власних характеристик задовольняє визначені вимоги. Вимога – це сформульована потреба чи очікування, загальнозрозумілі та обов'язкові. Задоволеність замовника – сприйняття замовником ступеня виконання його вимог. Враховуючи вимоги міжнародного стандарту ISO 9001, пропонована методологія оцінки якості послуг та діяльності ЦНАП передбачає послідовні та взаємопов'язані кроки (етапи) (додаток Ж).

Одержання громадськістю публічних послуг у різних регіонах сприяє розбудована мережа центрів надання публічних послуг, які працюють за принципом «єдиного вікна» в усіх областях України. Створення цієї мережі є одним із пріоритетних напрямів реформування системи публічних послуг в Україні, а Центри, покликані зробити процедуру отримання саме публічних послуг швидкою, прозорою, доступною і зручною для громадян.

У зв'язку із нашою пропозицією щодо запровадження терміну «публічні послуги», замість «адміністративних послуг», доцільно було б і запровадити й нову назву, замість «Центрів надання адміністративних послуг» – назвати

«Цетри надання публічних послуг» і передати такі центри до органів місцевого самоврядування.

*Незважаючи на значні кроки у поліпшенні надання адміністративних послуг, сучасний стан їх надання супроводжується наявністю значних проблемних моментів, що підтверджується проблемними взаємовідносинами органів місцевого самоврядування та центральних органів виконавчої влади.*

Ми погоджуємося з думкою, що забезпечення ж високонадійного функціонування системи управління державою вимагає пріоритетної і постійної уваги до корекції та оптимізації саме цих характеристик її людських ресурсів, що ставить завдання з вивчення, оцінки та вдосконалення професіоналізму, моральності і ментальності «слуг народу» у число пріоритетних і самих актуальних наукових завдань у відповідній сфері досліджень [5, с. 47].

Актуальність і важливість цієї проблеми пояснюється динамічною трансформацією суспільства в результаті становлення, масштабного поширення і розвитку економіки знань, формування постіндустріального світу, інформаційного суспільства з відповідними змінами в інтелекті, ментальності, моральності і духовності людей демократизованого і лібералізованого світу – людей, щодо яких поступово втрачають силу і вплив традиційні методи управління і впливу з боку органів влади [5, с. 47].

Важливе значення для підвищення якості надання публічних послуг має розвиток органами місцевого самоврядування механізмів зворотного зв'язку із громадянами-споживачами послуг є формування критеріїв оцінювання якості послуг і стандартів їх надання. Проте, для оцінки якості надання публічних послуг необхідно проводити на основі таких сформованих критеріїв. Такими критерії оцінки якості надання публічних послуг органами місцевого самоврядування повинні стати (додаток И).

## ВИСНОВКИ

На підставі здійсненого аналізу надання публічних послуг органами місцевого самоврядування ми вважаємо, що в умовах здійснення децентралізації влади необхідно на законодавчому рівні вирішити питання про передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування повноважень щодо надання основних публічних послуг з якими стикаються мешканці територіальних громад.

Доцільно передати органам місцевого самоврядування надання публічних послуг у таких галузях, як: реєстрації місця проживання громадян; реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців, громадських об'єднань; надання послуг у галузі комунального та житлового забезпечення; надання послуг у галузі земельних відносин; надання послуг у галузі працевлаштування громадян громади.

З метою удосконалення суспільних відносин у сфері надання публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації, пропонуємо прийняти кодекс «Про публічні послуги», який має урегулювати як загальну процедуру надання публічних послуг, так і врегулювати порядок вирішення справ за заявами фізичних та юридичних осіб в органах публічної влади.

Проаналізовано правові нормативно-правові акти на підставі яких органами місцевого самоврядування надаються публічні послуги. Доведено, що підставою надання публічних послуг є укладання публічного договору. Охарактеризовано ознаки якими характеризуються публічні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування. Публічна послуга – це діяльність суб'єкта публічної адміністрації, яка здійснюється за заявою фізичної або юридичної особи і спрямована на забезпечення (юридичне оформлення) прав і інтересів заявника послуги.

Проаналізовано законодавчі акти, які визначають стандарти надання публічних послуг та встановлено, що публічні послуги, які надаються суб'єктами публічної адміністрації повинні відповідати національним та

міжнародним стандартам. Особи, що надають публічні послуги і, які не відповідають встановленим стандартам, повинні нести персональну відповідальність.

Здійснено дослідження надання публічних послуг на основі яких сформовано критерії оцінки якості надання публічних послуг органами місцевого самоврядування. Зокрема, до них ми відносимо:

1) доступність публічної послуги (громадяни повинні мати фактична звернутися до центру надання публічних послуг і отримати її у зручний час; можливість отримання послуги через мережу Інтернет);

2) безоплатність публічної послуги (громадяни, мешканці територіальної громади отримують послугу безоплатно);

3) професійність надання публічної послуги (професійний рівень підготовки особи яка надає послугу; компетенція; повага до особи, яка звернулася за послугою; персональна відповідальність);

4) своєчасність публічної послуги (послуга повинна бути надана в установлений строк);

5) результативність надання публічної послуги (послуга повинна відповідати стандартам їх надання; процедурі надання; відповідати своєчасності і відкритості).

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Андреев А., Каменчук О., Семеніхін В., Шамрай Н. Єдині вимоги (Стандарт) рекомендовані до застосування центрами надання адміністративних послуг усіх рівнів по всій території України. К., 2017. 40 с.
2. Бригілевич І. Діяльність ЦНАП та оцінка якості надання адміністративних послуг. Практичний посібник К. 2017. 40 с.
3. Васильєва О. І., Н. В. Васильєва. Стандартизація надання адміністративних послуг в Україні. Університетські наукові записки. 2012. № 2 (42). С. 77–81.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Лис А. Б. Світовий досвід надання послуг населенню державними і самоврядними органами влади. Публічне управління. 2015. № 9 (23). С. 43–50.
6. Об'єднання громад. Децентралізація влади. URL: [http:// decentralization.gov.ua/region](http://decentralization.gov.ua/region).
7. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України: Закон України від 03.10. 2017 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>.
8. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг: наказ Міністерства економіки України № 219 від 12.07.2007 р. URL: <http://www.adm-pl.gov.ua/page/metodika-standartivnadan-nya-adminposlug>.
9. Про затвердження стандартів надання адміністративних послуг: Наказ Міністерства юстиції України № 1555/5 від 31.08. 2009 р. URI: [https:// www.google.com.ua/search?q](https://www.google.com.ua/search?q).
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170. (в редакції Закону № 2646-VIII від 06.12.2018).

11. Про стандартизацію: Закон України від 05.06. 2014 р. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 31. Ст. 1058. (в редакції Закону № 2581-VIII від 02.10.2018).

12. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. URL: [http:// zakon4. rada.gov. ua/ laws/ show/ 333-2014-p](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p).

13. Про угоди про розподіл продукції: Закон України від 14.09. 1999 р. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 44. Ст. 391.

14. Світличний О. П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування: Монографія. Донецьк: Державне видавництво «Донбас», 2011. 410 с.

## ДОДАТКИ

### Додаток А

У конституційному вимірі децентралізація втілюється в реалізації принципу народного суверенітету:

– утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України);

– народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5);

– поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6);

– в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст.7);

– конституційного правопорядку, відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19);

– конституційного визначення та розподілу повноважень щодо парламенту, Президента, уряду, інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (IV, V, VI, XI розділи Конституції України); засад територіального, адміністративно-територіального устрою України (IX, X розділи) [4].

Метою стандартизації в Україні є: забезпечення відповідності об'єктів стандартизації своєму призначенню; керування різноманітністю, застосовність, сумісність, взаємозамінність об'єктів стандартизації; забезпечення раціонального виробництва шляхом застосування визнаних правил, настанов і процедур; забезпечення охорони життя та здоров'я; забезпечення прав та інтересів споживачів; забезпечення безпеки праці; збереження навколишнього природного середовища і економія всіх видів ресурсів; усунення технічних бар'єрів у торгівлі та запобігання їх виникненню, підтримка розвитку і міжнародної конкурентоспроможності продукції [11].

Згідно ст. 5 Закону України «Про стандартизацію» об'єктами стандартизації є: матеріали, складники, обладнання, системи, їх сумісність; правила, процедури, функції, методи, діяльність чи її результати, включаючи продукцію, персонал, системи управління; вимоги до термінології, позначення, фасування, пакування, маркування, етикетування тощо [11].



При цьому стандарт має включати вимоги, що забезпечують необхідний рівень доступності та якості адміністративної послуги в цілому, а також на кожному етапі її надання, включаючи внесення запиту про надання адміністративної послуги, його оформлення й реєстрацію, очікування надання адміністративної послуги, її одержання, контроль за якістю адміністративної послуги [8].

До публічних послуг, зокрема належать: видача ліцензій, дозволів та інших документів дозвільного характеру, сертифікатів, свідоцтв, атестатів, посвідчень; реєстрація (фактів, суб'єктів, прав, об'єктів, у т. ч. легалізація суб'єктів і актів (документів), нострифікація та верифікація); інші види діяльності незалежно від назви, у результаті провадження яких зацікавленим фізичним та юридичним особам, а також об'єктам, що перебувають у власності, володінні чи користуванні таких осіб, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт. Стандарти відповідних адміністративних послуг затверджуються на різних рівнях управління: центральному (наказом відповідного міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади); регіональному (розпорядженням голови обласної державної адміністрації); місцевому (органами місцевого самоврядування).

Зокрема, наказом Міністерства юстиції України від 31 серпня 2009 р. № 1555/5 затверджені такі стандарти надання адміністративних послуг:

Стандарт надання адміністративної послуги зі здійснення видачі свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю;

Стандарт надання адміністративної послуги щодо проставлення апостилю на офіційних документах, призначених для використання на території інших держав;

Стандарт надання адміністративної послуги щодо здійснення реєстрації політичних партій;

Стандарт надання адміністративної послуги щодо здійснення державної реєстрації благодійних організацій та ін. дозвільного характеру (довідок, свідоцтв тощо) та здійснення державної реєстрації (іноземних інвестицій, дозволів на проведення археологічних розвідок, розкопок та ін.) тощо [9].

З цих позицій особливий інтерес викликає питання аналізу та оцінки стану, а також ідентифікації існуючих проблем інноватизації процесів надання послуг населенню України органами місцевого самоврядування, якими ведеться наполеглива і результативна робота щодо удосконалення стандартів і процедур надання публічних послуг громадянам за самим різноманітними напрямками, що учасниками цієї роботи уже накопичено достатньо вагомих досвід і що його узагальнення та оцінка можуть сприяти виявленню і вирішенню реальних проблем.

Враховуючи вимоги міжнародного стандарту ISO 9001, пропонована методологія оцінки якості послуг та діяльності ЦНАП передбачає послідовні та взаємопов'язані кроки (етапи):

1. Визначення вимог щодо якості надання адміністративних послуг.
2. Формування критеріїв оцінювання якості послуг і стандартів їх надання.
3. Формування переліку інструментів оцінки якості послуг та діяльності ЦНАП.
4. Розроблення методики та способи фіксування інформації.
5. Планування та проведення оцінювання.
6. Аналіз отриманої інформації.
7. Формування звіту, оприлюднення результатів оцінювання [2, с. 6].

Такими критерії оцінки якості надання публічних послуг органами місцевого самоврядування повинні стати:

1) доступність публічної послуги (громадяни повинні мати фактична звернутися до центру надання публічних послуг і отримати її у зручний час; можливість отримання послуги через мережу Інтернет);

2) безоплатність публічної послуги (громадяни, мешканці територіальної громади отримують послугу безоплатно);

3) професійність надання публічної послуги (професійний рівень підготовки особи яка надає послугу; компетенція; повага до особи, яка звернулася за послугою; персональна відповідальність);

4) своєчасність публічної послуги (послуга повинна бути надана в установленій строк);

5) результативність надання публічної послуги (послуга повинна відповідати стандартам їх надання; процедурі надання; відповідати своєчасності і відкритості).