

## ВЗАЄМОДІЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ГРОМАДСЬКОСТІ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: УЧАСТЬ МІЖНАРОДНИХ ПАРТНЕРІВ

### INTERACTION OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES AND PUBLIC ADMINISTRATIVE SERVICES: PARTICIPATION OF INTERNATIONAL PARTNERS

У статті висвітлено участь міжнародних партнерів у розвитку взаємодії об'єднаних територіальних громад та громадськості в сфері надання адміністративних послуг. Проаналізовано роль Програми "U-LEAD з Європою" в розвитку центрів надання адміністративних послуг. Визначено компоненти Програми "U-LEAD з Європою" та суб'єкти їх реалізації.

Розкрито етапи реалізації Програми "U-LEAD з Європою". Охарактеризовано напрями створення та підтримки центрів надання адміністративних послуг на першому етапі реалізації Програми – початковій фазі. Розкрито складові частини інституційної та фізичної підтримки, навчання персоналу, інформування населення про діяльність центрів надання адміністративних послуг, що здійснюються на початковій фазі реалізації Програми "U-LEAD з Європою".

Визначено сутність другого етапу реалізації Програми "U-LEAD з Європою" – фази впровадження. Наведено критерії для відбору територіальних громад для участі у фазі впровадження Програми "U-LEAD з Європою". Розкрито складові частини інституційної, матеріальної та спеціальної допомоги, яка пропонується учасникам на кожному з чотирьох раундів реалізації Фази впровадження Програми "U-LEAD з Європою".

Обґрунтовано переваги від партнерства з міжнародними донорами на шляху до розширення потенціалу місцевих громад з надання високоякісних адміністративних послуг. Наведено позитивні результати взаємодії органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад з громадськістю в рамках міжнародної Програми "U-LEAD з Європою".

**Ключові слова:** міське самоврядування, децентралізація, адміністративні послуги, центри надання адміністративних послуг, об'єднані територіальні громади, громадськість, взаємодія органів місцевого самоврядування та громадськості, Програма "U-LEAD з Європою", початкова фаза Про-

грами "U-LEAD з Європою", фаза впровадження Програми "U-LEAD з Європою".

The article highlights the involvement of international partners in developing synergies between United Territorial Communities and the public in the area of administrative services. The role of the U-LEAD Program with Europe in the development of administrative service centers is analyzed. The components of the U-LEAD Program with Europe and the subjects of their implementation have been identified.

The stages of implementation of the U-LEAD Program with Europe are revealed. The directions of creation and support of administrative service centers in the first stage of the Program implementation - the Initial phase are characterized. The components of institutional and physical support, staff training, and public awareness of the activities of the administrative service centers provided during the Initial phase of the U-LEAD Program with Europe have been revealed.

The essence of the second stage of implementation of the U-LEAD Program with Europe – the Implementation Phases – is identified. The criteria for selecting territorial communities to participate in the phase of implementation of the U-LEAD with Europe Program are outlined. The components of institutional, material and special assistance offered to participants at each of the four rounds of the implementation phase of the U-LEAD Program with Europe have been identified.

The benefits of partnering with international donors to enhance the capacity of local communities to provide high quality administrative services are substantiated. The positive results of the interaction of local self-government bodies of the united territorial communities and the public in the framework of the international U-LEAD Program with Europe are presented.

**Key words:** local self-government, decentralization, administrative services, administrative service centers, united territorial communities, public, interaction between local governments and the public, U-LEAD Program with Europe, U-LEAD Initial Phase with Europe, Implementation phase of the U-LEAD with Europe Program.

УДК 35.075: 352.07

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-15-18>

**Полішкевич Л.Д.**

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту  
Національна академія державного управління при Президенті України

**Постановка проблеми.** Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації, практична реалізація якої розпочалась з прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», спрямована на створення сучасної системи місцевого самоврядування на основі європейських цінностей щодо розвитку місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що забезпечать місцевий економічний розвиток, надання насе-

ленню високоякісних та доступних публічних послуг. Роль об'єднаних територіальних громад у забезпеченні інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території має стати ключовою.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Адміністративні послуги були предметом наукових досліджень таких вітчизняних науковців-правників, як В. Авер'янов, К. Афанасьєв, Е. Демський, І. Коліушко, К. Ніколаєнко, Г. Писаренко, В. Тимошук та ін. Вагомий внесок у вивчення й дослідження

надання адміністративних послуг зробили такі вітчизняні дослідники у галузі науки державного управління: Н. Васильєва, О. Оболенський, А. Ліпенцев, В. Телицька, Н. Шамрай та ін. Попри значну кількість наукових досліджень з цієї теми, все ще лишаються не вирішеними у науці питання взаємодії об'єднаних територіальних громад та громадськості у сфері надання адміністративних послуг та участі при цьому міжнародних партнерів.

**Метою статті** є обґрунтування взаємодії об'єднаних територіальних громад та громадськості у сфері надання адміністративних послуг та участі міжнародних партнерів на шляху до розширення потенціалу місцевих громад з надання високоякісних адміністративних послуг.

**Виклад основного матеріалу.** Однією з невід'ємних складових частин реформи децентралізації є реорганізація системи надання адміністративних послуг на місцевому рівні. Наближення адміністративних послуг до громадян, їх доступність та висока якість – одна з ключових функцій органів місцевого самоврядування. Саме тому розбудова в рамках секторальної децентралізації мережі сучасних центрів надання адміністративних послуг – одне з пріоритетних завдань об'єднаних територіальних громад. Функціонуючий належним чином центр надання адміністративних послуг покращує життя мешканців громади, наближаючи органи влади до потреб громадськості та роблячи систему надання адміністративних послуг прозорою, доступною та сервісно орієнтованою.

Згідно з реформою децентралізації до 2020 року прогнозувалося створення понад 1,5 тис. об'єднаних територіальних громад. Загалом станом на 25 лютого 2019 року вже було створено 880 об'єднаних територіальних громад. Найбільше об'єднаних територіальних громад налічувалося в Дніпропетровській (63 громади), Черкаській (58 громад), Чернігівській (56 громад), Житомирській (56 громад), Запорізькій (53 громади) та Волинській областях (51 громади), а найменше – в Закарпатській (6 громад) [3].

Попри швидкі темпи зростання кількості об'єднаних територіальних громад, викликає занепокоєння відсутність належного кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, недостатність кваліфікації посадовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій.

Центр надання адміністративних послуг є тим осередком, де громадяни повинні отримувати якомога ширший перелік необхідних їм адміністративних послуг у форматі єди-

ного вікна. З реформою децентралізації роль та функції центрів надання адміністративних послуг у об'єднаних громадах ще більше зросли. Сьогодні громадськість очікує на центральному, регіональному та місцевому рівнях якісних адміністративних послуг.

За словами віцепрем'єра, Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Геннадія Зубка, хоч на сьогодні в Україні і працює понад 700 центрів надання адміністративних послуг, проте значна їх частина ще потребує належної інституційної допомоги, адже вони були створені до початку децентралізації та наразі не всі з них належно виконують свою ключову функцію – надання мешканцям необхідних адміністративних послуг [1].

Тому в умовах проведення реформи децентралізації наближення якісних послуг до громадськості – це один з ключових елементів, заради якого розпочиналось об'єднання територіальних громад. З врахуванням такого чинника, як розширення повноважень та спроможності об'єднаних територіальних громад вирішувати питання місцевого значення, мають формуватися нові та переорієнтовуватися наявні центри надання адміністративних послуг.

Проте в новостворених об'єднаних територіальних громадах місцева влада не завжди володіє достатньою інформацією щодо механізмів створення центрів надання адміністративних послуг, а також щодо розуміння всіх можливостей ефективної організації надання адміністративних послуг. Досягнення швидких і успішних результатів у напрямі децентралізації є можливим завдяки підтримці з боку держави та громадськості, у тому числі і за сприяння міжнародних партнерів.

Варто зазначити, що за підтримки міжнародної та донорської спільноти, зокрема шведської компанії “SKL International”, в Україні реалізовується низка важливих демократичних перетворень з метою налагодження взаємодії об'єднаних територіальних громад та громадськості у сфері надання адміністративних послуг. Компанія “SKL International” реалізувала Початкову фазу Програми “U-LEAD з Європою” (напрямок покращення якості надання адміністративних послуг населенню). Програма “U-LEAD з Європою” є спільною програмою Європейського Союзу та його держав-членів – Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції. Загальна мета Програми “U-LEAD з Європою” – сприяння створенню в Україні багаторівневої системи управління на місцевому рівні, орієнтованої на прозорість, підзвітність та реагування на потреби громадян.

Передумовою прийняття програми було ухвалення протягом 2014–2015 років в Україні низки законів з метою створення сприятливих умов для реформи децентралізації і консолідації місцевого самоврядування. Також прийняттю цієї програми сприяла потреба у зовнішній підтримці в таких галузях, як поліпшення надання послуг, підвищення рівня безпеки спільноти та забезпечення соціальної згуртованості на місцевому, регіональному та національному рівнях.

Підтримка децентралізації Урядом України та надання технічної допомоги в рамках Програми “U-LEAD з Європою” створює імпульс для успішного здійснення реформи децентралізації. Невід’ємною частиною пакету реформ децентралізації є покращення надання адміністративних послуг населенню, підвищення їх доступності та якості. Існує необхідність у створенні нових сервісних центрів надання адміністративних послуг, які сприятимуть укрупненню громад, а також модернізації існуючих ЦНАП в містах малого і середнього розміру.

Програма “U-LEAD з Європою” складається з двох компонентів. Перший компонент спрямований на зміцнення потенціалу для здійснення реформ, децентралізації і регіональної політики, зокрема посилення спроможностей ключових суб’єктів на національному, регіональному та місцевому рівнях, з метою впровадження реформ регіональної політики та децентралізації. Компонент реалізується Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ).

Другий компонент зосереджує діяльність на створенні ефективних центрів адміністративних послуг, а також на підвищенні рівня поінформованості громадськості про місцеве самоврядування, зокрема розширення прав і можливостей об’єднаних громад, з метою надання високоякісних послуг громадянам. Він реалізується Шведським агентством з міжнародного співробітництва і розвитку (SIDA) [2]. SIDA планує реалізувати другий компонент в два етапи (пілотний етап та основний етап реалізації проекту). Реалізація має відбуватися шляхом делегування повноважень, зокрема через SALAR та її дочірню компанію – “SKL International”.

Пілотний етап – це початкова фаза Програми “U-LEAD з Європою”, що проводилася в період з жовтня 2016 року до березня 2018 року та фінансувалася Європейським Союзом та SIDA (загальний розмір фінансування склав 800 тисяч євро), спрямована на створення центрів надання адміністративних послуг та підвищення поінформовано-

сті населення про місцеве самоврядування в об’єднаних територіальних громадах.

Початкова фаза включала такі напрями створення та підтримки центрів надання адміністративних послуг:

- інституційну підтримку (надання допомоги громаді щодо нормативно-правового забезпечення, налаштування процесів, визначення переліку адміністративних послуг, вибір моделей центрів надання адміністративних послуг, розроблення пакету супровідних матеріалів для створення центрів надання адміністративних послуг);

- фізичну підтримку (здійснення зовнішнього та внутрішнього оздоблення адміністративних приміщень центрів надання адміністративних послуг, забезпечення їх відповідними меблями та обладнанням, програмне забезпечення центрів надання адміністративних послуг);

- навчання персоналу (проведення тренінгів відповідних фахівців, які працюватимуть в центрах надання адміністративних послуг);

- інформування населення про діяльність центрів надання адміністративних послуг з метою залучення населення до участі та контролю процесів прийняття рішень на місцевому рівні.

У рамках початкової фази планувалося надання спеціального виду допомоги, що включає створення мобільного та віддаленого робочих місць.

Під час початкової фази були підписані Меморандуми про співпрацю між представниками 26 об’єднаних громад та компанією “SKL International” щодо створення в цих громадах центрів надання адміністративних послуг [1].

Фіналістами для отримання допомоги щодо створення центрів надання адміністративних послуг у початковій фазі стали об’єднані територіальні громади в Вінницькій (Северинівська, Калинівська), Житомирській (Іршанська, Червоненська), Запорізькій (Веселівська), Закарпатській (Тячівська), Івано-Франківській (Старобогородчанська), Київській (Калитянська, Гостомельська), Львівській (Новострілищинська), Полтавській (Глобинська), Сумській (Краснопільська, Миколаївська), Херсонській (Кочубеївська), Хмельницькій (Старосинявська, Чемеровецька, Меджибізька, Новоушицька, Полонська), Черкаській (Мокрокалігірська, Єрківська), Чернігівській (Кіптівська), Тернопільській (Золотниківська, Скалатська) областях. Фіналістами з отримання допомоги стали об’єднані територіальні громади в Черкаській області на створення віддаленого робочого місця (Білозірська ОТГ), в Хмельницькій області на створення мобільного робочого місця (Славутська ОТГ).

Серед позитивних результатів взаємодії органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад з громадськістю в рамках міжнародної Програми “U-LEAD з Європою” слід назвати відкриття в Голобській об'єднаній територіальній громаді (Волинська область) першого центру надання адміністративних послуг проекту технічної допомоги Європейського Союзу “Центр надання адміністративних послуг як інноваційний інструмент взаємодії влади та громади», який вважається першим центром на Волині такого високого рівня.

Фаза впровадження (2018–2020 роки) Програми “U-LEAD з Європою” є основним етапом реалізації напряму з покращення якості надання адміністративних послуг для населення. Вона ґрунтується на результатах і досвіді, отриманих упродовж реалізації Початкової фази.

Фаза впровадження передбачає підтримку створення та модернізації до 600 належних центрів надання адміністративних послуг в Україні включно зі створенням інформаційно-комунікаційної інфраструктури центрів з метою надання якісних та доступних адміністративних послуг для населення. “SKL International” відповідає у цій фазі за методологічний супровід створення та модернізації центрів надання адміністративних послуг, координацію комунікації результатів фази впровадження, обмін досвідом між учасниками Програми та іншими об'єднаними територіальними громадами та законодавчу підтримку у співпраці з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства.

Пріоритетним завданням Програми “U-LEAD з Європою” у цій фазі залишається підтримка створення центрів надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах.

Відбір учасників у фазі впровадження проводився в чотири раунди, в рамках кожного з яких експертами Програми обиралося близько 150 громад-переможниць для подальшої співпраці у сфері адміністративних послуг. Перший раунд відбору проводився протягом березня – травня 2018 року, другий раунд – протягом липня – вересня 2018 року, третій – протягом листопаду 2018 року – січня 2019 року, проведення четвертого раунду відбору планується.

Долучитися до участі в Програмі у Фазі впровадження можуть такі ОТГ: об'єднані територіальні громади орієнтовно з кількістю від 5 тисяч мешканців; громади, які перебувають у процесі об'єднання (на етапі, коли місцевими радами вже прийняте рішення про об'єднання

згідно з перспективним планом формування територій громад відповідної області), з кількістю від 5 тисяч мешканців; інші територіальні громади сіл, селищ, міст, згідно з перспективним планом розвитку територій відповідної області центр яких є центром об'єднаної територіальної громади або належить до категорії міст обласного значення, з кількістю від 5 до 50 тисяч мешканців. Можуть подаватися спільні заявки від кількох суб'єктів місцевого самоврядування (за умови укладання договору про співробітництво територіальних громад у сфері адміністративних послуг, зареєстрованого у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства) незалежно від кількості мешканців [2].

Під час реалізації фази впровадження Програми “U-LEAD з Європою” учасникам у кожному з раундів пропонуються такі види допомоги:

– інституційна допомога: а) інституційний розвиток (консультування та інша допомога щодо дотримання належного порядку утворення центрів надання адміністративних послуг, підготовка якісних нормативних документів щодо статусу центрів надання адміністративних послуг та організації їх діяльності, використання механізмів інтеграції послуг у центрах надання адміністративних послуг, допомога в ефективному формуванні структури та штату центрів надання адміністративних послуг, налагодження співробітництва між територіальними громадами у сфері надання адміністративних послуг, організація відкриття територіальних підрозділів центрів надання адміністративних послуг та/або віддалених місць для роботи адміністраторів, інші організаційно-правові питання); б) навчання персоналу, підвищення його кваліфікації, включаючи ділову етику та гендерний аспект, а також проведення навчальних візитів у стало працюючі центри надання адміністративних послуг задля вивчення практичних аспектів надання послуг; в) допомога у роботі з мешканцями (інформування громадян, що полягає у підвищенні їхнього рівня знань про центри надання адміністративних послуг, їх призначення та можливості; залучення громадян, що полягає у створенні інтересу з боку мешканців до центрів надання адміністративних послуг та створенні для них можливості брати участь в певних аспектах роботи центрів надання адміністративних послуг та іншої діяльності учасників відбору, пов'язаної з наданням адміністративних послуг);

– матеріальна допомога: а) обладнання центрів надання адміністративних послуг

меблями та офісною технікою для облаштування робочих місць для персоналу центрів та місць для їх відвідувачів; б) програмне забезпечення центрів надання адміністративних послуг; в) допомога у розробці нового дизайну, зонування, візуалізації центрів надання адміністративних послуг;

– спеціальна допомога: а) спеціалізоване обладнання (електронна система керування чергою); б) мобільний центр надання адміністративних послуг (придбання спеціального транспортного засобу, переобладнаного для надання адміністративних послуг); в) допомога у створенні віддалених робочих місць у населених пунктах довкола адміністративного центру об'єднаної територіальної громади [1; 2].

За результатами проведення трьох раундів відбору фази впровадження Програми “U-LEAD з Європою” було визначено 418 громад – переможців відбору (ОТГ, громади в процесі об'єднання, міста, селища, села, які належать до цільової групи Програми) для затвердження кандидатами в учасники Програми за видами допомоги «Інституційна допомога», «Матеріальна допомога», «Мобільний ЦНАП». Зокрема, визначено переможців у Вінницькій (21 громада), Волинській (21 громада), Дніпропетровській (28 громад), Донецькій (7 громад), Житомирській (17 громад), Закарпатській (15 громад), Запорізькій (22 громади), Івано-Франківській (31 громада), Київській (23 громади), Кіровоградській (9 громад), Луганській (3 громади), Львівській (17 громад), Миколаївській (16 громад), Одеській (10 громад), Полтавській (12 громад), Рівненській (18 громад), Сумській (19 громад), Тернопільській (13 громад), Харківській (17 громад), Херсонській (18 громад), Хмельницькій (17 громад), Черкаській (24 громади), Чернівецькій (22 громади) та Чернігівській (18 громад) областях [2].

Поряд з підтримкою компанії “SKL International” в створенні центрів надання адміністративних послуг у різних регіонах України також суттєвою є участь німецької урядової організації GIZ. Зокрема, за підтримки цієї організації у лютому 2017 року в п'яти центрах надання адміністративних послуг Дніпропетровської області посадовці ввели систему електронної черги [4] та запровадили в рамках програми «Менеджер змін» в управлінні соціального захисту населення в Петропавлівському районі інтегровану модель роботи соцзахисту в умовах децентралізації, що являє собою комп'ютерну програму, яка дозволяє заходити не лише у цен-

тральному офісі з надання адміністративних послуг об'єднаної територіальної громади, а й у віддалених центрах до бази даних районного управління соціального захисту [5].

За фахової підтримки громадськості та міжнародних проєктів з розвитку центрів надання адміністративних послуг проводяться семінари-навчання з належного оформлення заявок на участь у конкурсних відборах об'єднаних територіальних громад та залучення додаткових фінансових ресурсів. Під час таких заходів учасники обговорюють нормативно-правову базу, що регламентує функціонування центрів надання адміністративних послуг, особливості оформлення та подання заявок для участі в грантових проєктах за рахунок міжнародної технічної допомоги з питань створення центрів надання адміністративних послуг.

**Висновки.** Участь об'єднаних територіальних громад у проєктах Європейського Союзу за напрямом розвитку центрів надання адміністративних послуг сприяє не лише залученню фінансових ресурсів, а й отриманню передового досвіду з організації надання зручних та доступних адміністративних послуг на місцях, а також навчання місцевої влади та громадськості взаємодіяти разом та ставати повноправними партнерами на шляху до спільної мети – розширення потенціалу місцевих громад з надання високоякісних адміністративних послуг і досягнення та підтримки комфортного рівня життя в громаді.

Подальші перспективи досліджень в цьому напрямі мають стосуватися визначення дорожньої карти створення належного центру надання адміністративних послуг в об'єднаній територіальній громаді.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua>
2. “U-LEAD з Європою”: Покращення якості надання адміністративних послуг для населення. URL: <https://tsnap.ulead.org.ua>.
3. Список об'єднаних територіальних громад України. Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL: <https://uk.wiki-pedia.org>.
4. У районних ЦНАПах Дніпропетровщини з'явилася система електронної черги: як це працює. URL: [http://dniprograd.org/2017/02/14/u-rayonnikh-tsnapakh-dnipropetrovshchini-zya-vilasya-sistema-elektronnoi-cherghi-yak-tse-prat-syue\\_54005](http://dniprograd.org/2017/02/14/u-rayonnikh-tsnapakh-dnipropetrovshchini-zya-vilasya-sistema-elektronnoi-cherghi-yak-tse-prat-syue_54005).
5. ЦНАП, мобільний кейс та офіс, інтегровані програми: ОТГ руйнують міф про недоступність адмінпослуг. URL: <https://petropavlivka.city/read/experience/2449/cnap-mobilnij-kejs-ta-ofis-integrovaniprogrami-otg-rujnuyut-mif-pro-nedostupnist-adminposlug>.