

Сидоренко Наталя Олегівна,

кандидат наук з державного управління, докторант кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України, м. Київ, вул. Нововокзальна, 17, тел. +380502114696, e-mail: sidnat@ukr.net

ORCID: 0000-0001-8734-9704

РОЛЬ МІЖНАРОДНОЇ ДОПОМОГИ УКРАЇНИ В СФЕРІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Анотація. У статті розглянуті принципові питання щодо здійснення аналізу міжнародної технічної допомоги Україні в сфері реформування системи адміністративних послуг на місцевому рівні та визначенні її значення в умовах децентралізації.

Обґрунтовано, що порядок надання міжнародної технічної допомоги визначає процедуру залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, в тому числі державної реєстрації, моніторингу проектів та програм, акредитації виконавців, реєстрації представництва донорської установи в Україні.

В рамках зазначеної тематики автором статті було здійснено аналіз міжнародних цільових Програм, які підтримують Україну в напрямі розбудови спроможних центрів надання адміністративних послуг у громадах.

Визначено, що при написанні проектів для надання міжнародної слід враховувати певні критерії: зрозумілість й логічність, актуальність, ефективність, доцільність, обґрунтованість, економічність, реалістичність, здійсненність.

Проаналізовано проблемні аспекти, що виникають при створенні Центрів надання адміністративних послуг та визначено проблему: попри велику кількість ЦНАП, що вже були створені в ОТГ їх кількість є недостатньою для забезпечення всього населення України якісними послугами. Визначено, що для створення «належного» ЦНАП необхідне комплексне поєднання багатьох складових: інституційної, фізичної, гендерного питання, фахового персоналу, поінформованого населення, інфраструктури, впровадження нових форм роботи ЦНАП (мобільних, територіальних підрозділів та віддалених робочих місць). Утворення належних ЦНАП

по всій Україні за підтримки Програм міжнародної технічної допомоги має активно підтримуватися об'єднаними територіальними громадами.

Ключові слова: публічне управління, децентралізація, адміністративні послуги, Центри надання адміністративних послуг, міжнародна технічна допомога, міжнародні організації.

Sydorenko Natalya Olehivna,

Candidate of Sciences in Public Administration, Doctorate in the Institute of Personnel Training Ukrainian State Employment Service Training Institute, Kyiv, 17 Novosvokzalna Str., tel. +380502114696, e-mail: sidnat@ukr.net

ORCID: 0000-0001-8734-9704

THE ROLE OF THE INTERNATIONAL ASSISTANCE TO UKRAINE IN THE FIELD OF REFORMING SYSTEM OF ADMINISTRATIVE SERVICES AT THE LOCAL LEVEL IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION

Abstract. The article deals with the fundamental questions regarding the analysis of international technical assistance to Ukraine in the field of reforming the system of administrative services at the local level and determining its importance in the context of decentralization.

It is substantiated that the procedure for providing international technical assistance determines the procedure for attracting, using and monitoring international technical assistance, including state registration, monitoring of projects and programs, accreditation of contractors, registration of a representative office of a donor institution in Ukraine.

Within the framework of the mentioned topic, the author of the article analyzed the international targeted Programs that support Ukraine in the development of capable ASCs for providing administrative services in communities.

It was determined that certain criteria should be taken into account when writing projects for the provision of international ones: comprehensibility and logicity, relevance, efficiency, feasibility, validity, economy, realistic, feasibility.

The problematic aspects of the creation of the ASCs are analyzed and the problem is identified: despite the large number of ASCs already created in the AHs, their number is insufficient to provide quality services to the population of Ukraine.

It is determined that to create a “proper” ASC requires a complex combination of many components: institutional, physical, gender, professional staff, informed population, infrastructure, the introduction of new forms of ASCs work (mobile, territorial subdivisions, remoted work places). Establishment of proper ASCs in Ukraine with the support of international technical assistance programs should be actively supported by AHs.

Keywords: public administration, decentralization, administrative services, administrative service centers, international technical assistance, international organizations.

Постановка проблеми. У сучасному глобальному світі нові міжнародні, суспільно-політичні, економічні, соціальні та інші виклики постійно впливають на розвиток України та обумовлюють запровадження й реалізацію нових реформ. Співпраця міжнародних неурядових організацій з урядами національних держав та громадськими організаціями відзначається феноменом “обопільного впливу”. Саме це явище сприяє становленню глобального суспільства, яке має спільні цінності та є консолідованим [1]. Звідси завданням публічного управління сьогодні є формування ефективної системи, що відповідає принципам публічного управління ЄС, яка здатна виробляти та реалізувати цілісну політику в державі, спрямовану на суспільний розвиток, адекватне реагування на внутрішні й зовнішні виклики; надання якісних публічних послуг громадянам і забезпечення оптимального використання публічних фінансів.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Питанню дослідження теоретичних та практичних аспектів стосовно співробітництва

органів влади з міжнародними організаціями та розвитку зовнішньої політики присвячено багато праць відомих вітчизняних науковців, як-то: А. Ткач [2], О.В. Берданова, В.М. Вакуленко, М.Д. Василенко, О.В. Галацан та ін. [3].

Мета статті полягає у здійсненні аналізу міжнародної допомоги Україні в сфері реформування системи адміністративних послуг на місцевому рівні та визначенні її значення в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Створення умов для поступового зростання та забезпечення тенденції з покращення якості життя шляхом перегляду існуючих підходів до інтенсифікації процесів багаторівневого управління з акцентом на переміщення центрів економічних змін з національного рівня на рівень окремих територій посилення ролі місцевого самоврядування у забезпеченні економічного зростання, підвищення відповідальності місцевих органів влади за якість та системність місцевого розвитку, посилення ролі місцевого рівня стратегічного управління [4, С. 5].

Експерти Українського центру економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова зазначають, що окремі громади, особливо на ранніх етапах становлення, можуть стикатися з браком спроможностей для забезпечення кадрів, ресурсів і потребувати допомоги ззовні – від держави, громадських організацій, іноземних донорів. Вони переконані, що така допомога повинна мати не загальний, а контекстно-зумовлений характер, тобто відповідати потребам та умовам життєдіяльності конкретної громади та пріоритетам державної політики регіонального розвитку [5, С. 6].

Серед основних напрямів реформи децентралізації виділяють зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг (стандарты надання та гарантії щодо адміністративних процедур, електронне урядування), забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій, тому пріоритетною реформою в Україні є реформа децентралізації влади. Важливим результатом цієї реформи є створення сучасних центрів надання адміністративних послуг на місцевому рівні, зокрема у новостворених об'єднаних територіальних громадах (далі – ОТГ).

Зрозуміло, що для новостворених ОТГ завдання щодо налагодження діяльності ЦНАП, який має відповідати певним стандартам є викликом. Але існує багато програм міжнародної технічної допомоги (далі – МТД), які надають підтримку саме у цьому напрямку розвитку.

Координатором діяльності, пов'язаної із залученням МТД є Міністерство розвитку громад і територій України, яке забезпечує формування стратегічних і щорічних програм міжнародної технічної допомоги відповідно до пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку України.

Основним нормативно-правовим актом у сфері МТД вважається постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 153 «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги», якою затверджено «Порядок залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги», що визначає процедуру залучення, використання та моніторингу МТД, в тому числі державної реєстрації, моніторингу проектів (програм), акредитації виконавців (юридичних осіб – нерезидентів), реєстрації представництва донорської установи в Україні [6].

В Україні діють міжнародні цільові Програми, які підтримують Україну в напрямі розбудови спроможних ЦНАП у громадах, серед них:

Швейцарська Програма EGAP у рамках компоненту «Е-послуги» створює та впроваджує державні онлайн-послуги; трансформує та оптимізує роботу центрів надання адміністративних послуг; впроваджує технологічні рішення, що роблять сервіс центрів надання адміністративних послуг комфортнішим для громадян та враховує потреби усіх цільових груп населення (цифрові валізи, електронні

черги. програмне забезпечення і таке інше); навчає держслужбовців, керівників ІТ-департаментів міністерств та органів місцевого самоврядування, керівників та працівників центрів надання адміністративних послуг. Також EGAP впроваджує у 40 відібраних пілотних ЦНАП реорганізуватися, щоб надавати адміністративні послуги відповідно до національних стандартів і з використанням сучасних технологій: забезпечує потрібну технологічну підтримку, створює чи доопрацьовує регіональні портали надання адміністративних послуг, які б взаємодіяли з відповідними загальнодержавними електронними ресурсами. Цільовими регіонами програми є Вінницька, Волинська, Дніпропетровська та Одеська області. Період реалізації – з 2015 до 2019 рр. [7];

Німецьке товариство міжнародного співробітництва (GIZ) підтримує Україну за дорученням Федерального уряду Німеччини на шляху демократичних перетворень з 1993 року. В рамках Програми «Держава та демократія» GIZ також підтримує фізичне створення ЦНАП в Україні [8];

ПроектПРООН – підтримка створення ЦНАП на Донбасі, у тому числі щодо проведення будівельних і ремонтних робіт та постачання обладнання [9];

Американське Агентство з міжнародного розвитку (USAID) в рамках проекту «Зміцнення громадської довіри» (UCBI II) – придбання спеціалізованого обладнання для виготовлення ID-карток та біометричних паспортів, забезпе-

чення каналами спеціального зв'язку, облаштування робочих просторів, проведення ремонтних робіт у приміщеннях центрів надання адміністративних послуг [10].;

Канадський проект «Експертна підтримка врядування та економічного розвитку» (EDGE) допомагає Україні рухатися в напрямку розвитку демократичного суспільства через просування демократії, центром якої є громадяни, та сприяння сталому економічному розвитку. EDGE реагує на критичні потреби українського уряду на національному та регіональному рівні в плануванні, реалізації та комунікації реформ щодо врядування та економічного розвитку [11];

Програма U-LEAD з Європою Компонент «Покращення якості надання адміністративних послуг населенню» фінансується ЄС та його країнами-членами Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею і Швецією. Реалізувавши протягом 2017 р. різні підходи до надання адміністративних послуг й створення моделей ЦНАП у 26 пілотних ОТГ, з 2018 р. розпочалася Фаза створення або модернізації близька 600 ЦНАП. Наразі це є наймасштабніший проект в Україні, який надає комплексну підтримку громадам у створенні спроможних ЦНАП [12].

При написанні проектів для надання міжнародної слід враховувати, що є певні критерії, які висуваються донорами, зокрема проект повинен бути:

- зрозумілим і логічним, містити чіткі описи потреб та робіт, для яких потрібне фінансування, що буде виконуватись, містити

фактичні матеріали – таблиці, схеми та інші статистичні матеріали.;

- бути актуальним, важливим для громади чи організації, на яку даний проєкт спрямований. Іноді донори проводять попередні дослідження, щоб оцінити потреби й ставлення людей до проблеми, яку висвітлюють в заявці представники громади;

- бути ефективним, доцільним, тобто приносити реальну суспільну користь суспільству, тобто соціально значимим та відповідати інтересам донора, його благодійній політиці;

- бути обґрунтованим, економічним, досяжним, реалістичним, здійсненим, реально виконуваним, тобто необхідно оцінити наявні та очікувані ресурси [13].

Окрім ресурсів Програм МТД місцеві громади також можуть залучати ресурси Державного Фонду регіонального розвитку. Але для цього ОТГ мають самостійно підготувати необхідну документацію (стратегії, проєктно-кошторисну документацію по проєкту, заповнити необхідні заявки). Визначено, що для створення «належного» ЦНАП необхідне комплексне поєднання багатьох складових:

- інституційної (якісні розпорядчі документи та процедури);

- фізичної (доступність ЦНАП, зонування, енергоефективності будівель);

- гендерного компоненту (інформації з гендерних питань, дитячі куточки, години роботи);

- підготовленого персоналу (його уніфікованість та взаємозамінність);

- постійна робота з інформування та залучення населення;фраструктурної складової (наявності в населених пунктах Інтернет, доступності до державних реєстрів, їх якісного функціонування, впровадження нових форм роботи ЦНАП (мобільних та віддалених офісів, територіальних підрозділів).

Зрозуміло, що діяльність різноманітних Програм щодо підтримки реформування сфери надання адміністративних послуг не зможе надати ефективних результатів без активної участі ОТГ [14]. Для цього громади мають посилювати цю взаємодію активною участю у процесах створення ЦНАП в ОТГ, а саме:

- надавати необхідні приміщення комунальної власності під діяльність ЦНАП;

- забезпечувати спільне фінансування на облаштування ЦНАП;

- підготовку та затвердження необхідних розпорядчих документів, а також своєчасно вносити до них відповідні зміни та доповнення;

- передбачати у місцевих бюджетах подальше фінансування діяльності ЦНАП (заробітна плата посадових осіб та технічного персоналу; витрати на комунальні платежі; Інтернет; доступ до реєстрів; канцелярське приладдя; обслуговування комп'ютерів та оргтехніки та ін.);

- подальше навчання персоналу;

- робота з населенням;

- висвітлення інформації про роботу ЦНАП (власний сайт, соціальні мережі, інформаційні стенди).

Висновки і перспективи подальших досліджень. Виходячи

з вищенаведеного, можна зробити такі висновки:

1) попри велику кількість ЦНАП, що вже були створені в ОТГ їх кількість є недостатньою для забезпечення всього населення України якісними послугами;

2) для створення «належного» ЦНАП необхідне комплексне поєднання великої кількості складових: інституційної, фізичної, підготовленого персоналу, поінформованого населення, доступності до державних реєстрів та їх якісного функціонування, впровадження нових форм роботи ЦНАП (мобільних та віддалених офісів);

3) фізичне створення належних ЦНАП по всій Україні за підтримки Програм міжнародної технічної допомоги має активно підтримуватися об'єднаними територіальними громадами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бельська Т. В. Співробітництво органів влади з міжнародними організаціями як важливий аспект соціально-економічного розвитку України / Т. В. Бельська, К. О. Хомайко // Публічне урядування : зб. наук. пр. – К. : ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2018. – № 2 (12) – С. 68-79. doi: <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i12.80>.

2. Ткач А. О. Участь міжнародних міжурядових та неурядових організацій у процесі розвитку міжнародного співробітництва органів місцевої публічної влади в Україні [Електронний ресурс] / А. О. Ткач // Наук. пр. [Чорномор. держ. ун-ту ім. Петра Мо-

гили комплексу “Києво-Могилянська академія”]. Серія: Державне управління. – 2015. – Т. 263, Вип. 252. – С. 137–143. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/15_263_252_25

3. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг : монографія / О.В. Берданова, В.М. Вакуленко, М.Д. Василенко, О.В. Галацан та ін.; за ред. Ю.П. Лебединського. – Ужгород: Патент. – 2003. – 192 с.

4. Місцевий розвиток : кращі практики та інструменти розумного зростання : колективна монографія / за заг. ред. проф. В.Б. Родченка. – Харків : «Друкарня Мадрид», 2017. – 212 с. – Режим доступу : http://kbs.karazin.ua/assets/public/uploads/journal/_03.07.2018.pdf.

5. Порівняльний аналіз позицій влади і громадян України з питань забезпечення безпеки громад під час децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування / М.Сунгуровський (керівник проекту) та ін. – Київ : Заповіт, 2018. – 60с. http://razumkov.org.ua/uploads/article/2018_poriv_analiz_pozycii_vlady.pdf

6. Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги : постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 153. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-p>

7. Швейцарська Програма EGAP [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://egap.in.ua>.

8. Німецьке товариство міжнародного співробітництва (GIZ) [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://www.giz.de/en/worldwide/32413.html>.

9. ПРООН [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.ua.undp.org>.

10. Американське Агентство з міжнародного розвитку (USAID) [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://www.usaid.gov/uk/ukraine>.

11. Експертна підтримка врядування та економічного розвитку» (EDGE) [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://www.edge.in>.

12. Програма U-LEAD з Європою Компонент «Покращення якості надання адміністративних послуг населенню» [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://tsnar.ulead.org.ua>.

13. Залучення міжнародної технічної допомоги : збірка матеріалів / Відділ підготовки та супроводження грантових проєктів Департаменту інвестиційної, туристично-курортної діяльності та промислової політики Херсонської обласної державної адміністрації. – Режим доступу : <https://khoda.gov.ua/image/catalog/files/%20матеріалів%20МТД.pdf>

14. Портал реформи адміністративних послуг [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://snar.in.ua>.

REFERENCES:

1. Bielska, T. & Khomaiko, K. (2018). Spivrobitnytstvo orhaniv vlady z mizhnarodnymy orhanizatsiyamy yak vazhlyvyu aspekt sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku Ukrainy [Cooperation of authorities with international organizations as an important aspect of socio-economic development of Ukraine]. *Publichne uryaduvannya – Public Administration*, 2 (12), 68-79 [in Ukrainian].

2. Tkach, A. (2015). Uchast' mizhnarodnykh mizhuryadovykh ta neuryadovykh orhanizatsiy u protsesi roz-

vytku mizhnarodnoho spivrobitnytstva orhaniv mistsevoyi publichnoyi vlady v Ukraini [Participation of international intergovernmental and non-governmental organizations in the development of international cooperation of local public authorities in Ukraine]. *Naukovi pratsi [Chornomor. derzh. un-t im. Petra Mohyly kompleksu “Kyievo-Mohylyans'ka akademiya”]*. Seriya: Derzhavne upravlinnya. – *Scientific works [Black Sea. state. to them. Petro Mohyla of the Kyiv-Mohyla Academy Complex]*. Series: *Public Administration*, Vol. 263, №252, 137–143. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/du_2015_263_252_25 [in Ukrainian].

3. Berdanova, O., Vakulenko, V., Vasilenko, M. & Galacan, O. et al (2003). *Rozvytok partnerstva mizh mistsevoyu vladoyu ta nederzhavnym sektorom u sferi nadannya hromads'kykh posluh [Development of partnerships between local authorities and the non-governmental sector in public service delivery]*. Uzhgorod: Patent [in Ukrainian].

4. Rodchenko, V. et al (2017). *Mistsevyy rozvytok : krashchi praktyky ta instrumenty rozumnoho zrostannya [Local development: best practices and tools for smart growth]*. Kharkiv: Madrid Printing House. Retrieved from http://kbs.karazin.ua/assets/public/uploads/journal/_03.07.2018.pdf [in Ukrainian].

5. Sungurovsky, M. et al (2018). *Porivnyal'nyy analiz pozytsiy vlady i hromadyan Ukrainy z pytan' zabezpechennya bezpeky hromad pid chas detsentralizatsiyi vlady ta reformuvannya mistsevoho samooryaduvannya [Comparative analysis of the positions of the authorities and citizens of Ukraine on ensuring the safety of communities during the decentralization of power and the reform of local self-government]*. Kyiv: Testament. Retrieved

from http://razumkov.org.ua/uploads/article/2018_poriv_analiz_pozycii_vlady.pdf [in Ukrainian].

6. Pro stvorennya yedynoyi systemy zaluchennya, vykorystannya ta monitoringu mizhnarodnoyi tekhnichnoyi dopomohy : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15 lyutoho 2002 r. № 153. [On creation of a unified system of attraction, use and monitoring of international technical assistance: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 15 February 2002 No. 153]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-p> [in Ukrainian].

7. Shveysars'ka Prohrama EGAP [Swiss EGAP Program]. <https://egap.in.ua>. Retrieved from: <https://egap.in.ua> [in Ukrainian].

8. Nimets'ke tovarystvo mizhnarodnoho spivrobotnytstva (GIZ) [German Society for International Cooperation (GIZ)]. <https://www.giz.de>. Retrieved from: <https://www.giz.de/en/worldwide/32413.html> [in Ukrainian].

9. PROON [UNDP]. <http://www.ua.undp.org>. Retrieved from: <http://www.ua.undp.org> [in Ukrainian].

10. Amerykans'ke Ahentstvo z mizhnarodnoho rozvytku (USAID) [United States Agency for International Development (USAID)]. <https://www.usaid.gov/uk/ukraine>. Retrieved from: <https://www.usaid.gov/uk/ukraine> [in Ukrainian].

11. Ekspertna pidtrymka vryadvannya ta ekonomichnoho rozvytku

(EDGE) [Expert Support for Governance and Economic Development (EDGE)]. <https://www.edge.in>. Retrieved from: <https://www.edge.in> [in Ukrainian].

12. Prohrama U-LEAD z Yevropoyu Komponent «Pokrashchennya yakosti nadannya administratyvnykh posluh naseleennyu» [U-LEAD Program with Europe Component “Improving the quality of administrative services to the population”]. <https://tsnap.ulead.org.ua>. Retrieved from: <https://tsnap.ulead.org.ua> [in Ukrainian].

13. Viddil pidhotovky ta sprovodzhennya hrantovykh proektiv Departamentu investytsiynoyi, turystychno-kurortnoyi diyal'nosti ta promyslovoyi polityky Khersons'koyi oblasnoyi derzhavnoyi administratsiyi [Attraction of international technical assistance: collection of materials, Department of preparation and support of grant projects of the Department of investment, tourist resort and industrial policy of the Kherson regional state administration] *Zaluchennya mizhnarodnoyi tekhnichnoyi dopomohy [Attracting international technical assistance]*. <https://khoda.gov.ua>. Retrieved from: <https://khoda.gov.ua/image/catalog/files/%20materials%20MTD.pdf> [in Ukrainian].

14. Portal reformy administratyvnykh posluh [Administrative Services Reform Portal]. <http://cnap.in.ua>. Retrieved from: <http://cnap.in.ua> [in Ukrainian].