

Г. Л. Бондар

кандидат політичних наук,
доцент кафедри місцевого самоврядування та регіонального розвитку
Інституту державного управління
Чорноморського національного університету імені Петра Могили

Л. В. Воронова

магістрант кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту державного управління
Чорноморського національного університету імені Петра Могили

СУЧАСНИЙ СТАН НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ ЗА УМОВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті приділено увагу послугам, які надаються центрами надання адміністративних послуг, а також процесу децентралізації влади і передачі повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування. Із метою своєчасної реалізації реформ, якісного обслуговування громадян, швидкого реагування на виклики, пов'язані з реформування системи надання адміністративних послуг органами влади, в роботі висвітлюються саме ті процеси, які відбуваються в органах місцевого самоврядування. Наведено та обґрунтовано статистичні дані роботи Центрів надання адміністративних послуг за 2018 рік, здійснено оцінку та аналіз діяльності центрів в окремих областях України, визначено пріоритетні напрями подальшого розвитку. Висвітлено процес передавання повноважень, реалізації, впровадження нових методів у роботі.

Ключові слова: центр надання адміністративних послуг, децентралізація, адміністративні послуги, Bank-ID, мобільний ЦНАП, термінал, адміністратор.

Постановка проблеми. Українська сучасна система надання владою адміністративних послуг населенню наразі перебуває на стадії реформування і потребує подальшої оптимізації у цій сфері відповідно до стандартів розвинутих демократичних країн світу та міжнародних зобов'язань України на шляху до євроінтеграції. В умовах децентралізації делегування повноважень органам місцевого самоврядування, територіальним громадам актуальною є проблема побудови досконалої системи надання адміністративних послуг громадянам, яка б працювала максимально оперативно та якісно.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Авторами статті було досліджено такі законодавчі акти, які стосуються особливостей надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування: Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI; Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6.08.2005 № 2806-IV. Проаналізовано статистичні дані щодо надання адміністративних послуг з урядового сайту, присвяченого децентралізації влади. Роз-

глянуто особливості діяльності Центрів надання адміністративних послуг, офіційних сайтів Івано-Франківська, Дніпра, Львова та Києва.

Окремі проблеми вдосконалення системи надання адміністративних послуг, дослідження позитивних та негативних чинників під час надання публічних послуг досліджували у своїх роботах Ю. Іванов, І. Бригіневич, А. Сеніна, Т. Паутова, А. Неділько, Я. Жовнірчик, І. Репін, І. Молчанова, Я. Храпунова, В. Пальчук. Проте питання оптимізації надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування досліджено неповною мірою і потребує подальшого вивчення.

Метою статті є дослідження особливостей, проблем та перспектив надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування під час процесу децентралізації в Україні.

Виклад основного матеріалу. ЦНАП створюється та діє відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги». Відповідно до ст. 12 згаданого Закону, Центр надання адміністративних послуг – це робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адмі-

ністрації або органу місцевого самоврядування, що зазначений у частині другій цієї статті, у якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг [1]. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», визначає правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і встановлює порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та адміністраторів [2].

За інформацією Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, станом на 01.01.2019 в Україні налічується 778 ЦНАПів, зокрема утворених районними державними адміністраціями – 441; містами районного значення, сільськими, селищними радами – 134; обласними центрами та м. Київ – 69; містами обласного значення – 135. Ця мережа збільшується і вдосконалюється як сучасний майданчик для взаємодії суспільства та влади у форматі «запит – відповідь – послуга» [3]. Найбільша кількість центрів надання адміністративних послуг утворена в Дніпропетровській області, адже тут працює 57 таких центрів. Найменша кількість центрів надання адміністративних послуг утворена в Чернівецькій області – 19.

У 2018 році надано 14,0 млн. послуг через ЦНАПи, при цьому щоденно надавалось через ЦНАПи 57,0 тис. послуг. Так, динаміка збільшення надання послуг через ЦНАПи порівняно з 2017 роком становить 23%. Загалом, у 2018 році відкрито 47 нових Центрів та територіальних підрозділів. Станом на 01.01.2019, в ОТГ працюють 125 ЦНАПів. Загальна кількість працівників ЦНАП становить 5774, зокрема адміністраторів – 63%; державних реєстраторів – 10%; реєстраторів місця проживання – 3%; керівники ЦНАП – 13%; інших працівників – 11%. Кількість залучених працівників інших служб, що надають послуги у ЦНАП – 1 140, зокрема державні реєстратори – 36%; державні кадастрові реєстратори – 10%; працівники органів реєстрації місця проживання – 13%; працівники органів соціального захисту – 11%; працівники інших служб – 30%. Площа секторів очікування та обслуговування, які знаходяться у ЦНАП: більше 100 кв. м. – 18%; 70–100 кв. м. – 17%; 50–70 кв. м. – 21%; менше 50 кв. м. – 44%. Підключення ЦНАПів до реєстрів: єдиний державний реєстр юридичних осіб, ФОПів та ГО – 90,1%; державний реєстр

речових прав на нерухоме майно – 92,7%; державний земельний кадастр – 20,6%; єдиний державний демографічний реєстр – 15,8% [3].

У великих містах спеціалісти ЦНАПів надають близько 100 адміністративних послуг. Мешканцям міста Івано-Франківська доступно 240 адміністративних та дозвільно-погоджувальних послуг, які можна замовити онлайн. Додатково надаються супутні послуги (копіювання, сканування, друк, виготовлення печаток), функціонує каса банку, платіжні термінали самообслуговування та банкомат [4]. Ці послуги замовляються за технологією Bank-ID або за допомогою «Персонального кабінету мешканця». Крім того, під час першого замовлення адміністративної послуги онлайн створюється «Персональний кабінет мешканця», заявникові надається логін та пароль і подальше замовлення послуг онлайн можливе за допомогою «Персонального кабінету мешканця». Ознайомитись з інформаційними картками цих послуг можна на сайті ЦНАП або за допомогою мобільного додатку «Мобільний Івано-Франківськ».

Кількість адміністративних послуг, що пропонуються Центром надання адміністративних послуг м. Дніпра, складає 201. Із них 30% надаються виконавчими органами Дніпропетровської міської ради, 10% – структурними підрозділами Дніпропетровської обласної державної адміністрації, 60% – територіальними органами центральних органів виконавчої влади [5].

Станом на 01.09.2018, Центр надання адміністративних послуг м. Дніпра відвідало 139 125 суб'єктів звернень, із них:

- зареєстровано 60 092 адміністративних справ;
 - видано 54 996 результатів надання адміністративних послуг;
 - надано 24 037 фахових консультацій щодо порядку отримання адміністративних послуг.
- Головними характеристиками ЦНАП є:
- достатній перелік послуг, який уміщує найбільш важливі та популярні послуги серед громадян; доступ до повної інформації про всі адміністративні послуги в ЦНАП, зокрема через мережу Інтернет;
 - комфортне приміщення та некабінетна система обслуговування (зони прийому, інформування, очікування й обслуговування);
 - консультування, прийом документів і видача оформлених результатів адміністративних послуг через одну посадову особу – адміністратора;

- контроль за строками оформлення адміністративних послуг через адміністратора;
- зручні години прийому відвідувачів;
- зручності для людей з особливими потребами [5].

Наприклад, у Львові значна увага приділяється, крім облаштування приміщень ЦНАПів сучасною технікою, системі керування чергою, відеоспостереженню, безкоштовним Wi-Fi зонам, дитячим зонам особам з особливими потребами. У всіх центрах є мнемосхеми для незрячих, для людей, які пересуваються на візку, є комфортний заїзд. Також встановлена система пост-терміналів, а також є можливість одразу оплачувати платні адміністративні послуги на місці. У нових офісах забезпечено прийом та видачу заяв на отримання адміністративних послуг, які надають державні органи влади. Це є гарним прикладом для таких центрів в інших містах України.

Основні послуги, які надаються у ЦНАП м. Львова: консультаційні – безпосередній прийом громадян, відповіді на запитання, на звернення, одержані електронною поштою, телефоном; реєстраційні – реєстрація звернень у системі документообігу (заяви, скарги, пропозиції, заяви на отримання адміністративних послуг); запис на прийом до посадовців; видача результатів адміністративних послуг; реєстрація бізнесу та речових прав, реєстрація місця проживання, оформлення та видача паспорта громадянина України у вигляді ID-картки та паспорта для виїзду за кордон [6]. «Протягом 2018 року до ЦНАП м. Львова та його територіальних підрозділів звернулося понад 602 тис. мешканців, що на 33% більше, ніж у 2017 році. На підставі статистичних даних можна стверджувати, що послуги Центру надання адміністративних послуг м. Львова є затребувані мешканцями, адже зареєстровано надання 369 648 таких послуг: паспорті послуги, документи дозвільного характеру, реєстрація бізнесу та речових прав, консультації для підприємців, послуги сервісного центру МВС та інші питання», – повідомили в департаменті адміністративних послуг м. Львова [7].

У 2018 році до ЦНАП м. Києва звернулося більше 1 млн. відвідувачів. Тут працює 1 міський, 10 районних та 3 філії районних центрів надання адміністративних послуг, які надають більше 150 видів послуг мешканцям та гостям столиці [8].

Із метою запобігання корупції у деяких регіонах у приміщеннях ЦНАП встановлено камери

аудіо- та відеозапису, запроваджується електронне керування чергою, що дає можливість регулювати черги заявників для отримання адміністративної послуги та економити час.

Як убачається, триває складний адміністративний процес перетворень. Уже зараз відвідувачі можуть отримати майже будь-яку послугу в одному місці: від реєстрації місця проживання до подання документів на реєстрацію бізнесу. Планується передача й інших повноважень і функцій від органів державної влади: видача паспортів, посвідчень водія, реєстрація транспортних засобів, видача номерних знаків та багато інших.

У провідних країнах Євросоюзу, наприклад, така система надання послуг називається супермаркетом послуг, де людина може отримати будь-яку допомогу 6 днів на тиждень. Такі супермаркети послуг є майже в кожному районі міста й організація повністю відповідає потребам населення. Навіть турист, завітавши до муніципального супермаркету послуг, може отримати інформацію та довідники про місцеві пам'ятки культури й архітектури, телефони місцевих служб, розклад роботи і маршрути муніципального транспорту. Саме така побудова сервісних центрів для громадян позитивно сприяє інвестиційній привабливості міста, його відкритості до пересічного громадянина або потенційного інвестора.

Ті реформи, що відбуваються зараз в Україні, виводять державу на шлях європеїзації, євроінтеграції, схожості з провідними світовими системами надання адміністративних послуг. Наразі багато чого залежить від місцевої влади, оскільки тільки від її рішень залежить те, наскільки раціонально будуть використані передані їй ресурси та повноваження. Водночас є схожі проблеми у роботі ЦНАПів у всіх областях України, зокрема незабезпеченість приміщеннями, неукомплектованість кадрами в окремих районах, головною проблемою є відсутність відповідного фінансування.

У межах проведення реформи з децентралізації наближення якісних послуг до людей – це ті зміни, яких чекали і які вже відчули в багатьох об'єднаних територіальних громадах. Швидкі успіхи в цьому напрямі стали можливими, зокрема завдяки державній підтримці та сприянню міжнародних партнерів.

Центри надання адміністративних послуг керуються законодавством у сфері децентралізації, адже виконують функцію прийому

та інформування громадян. На нашу думку, реформа сфери надання адміністративних послуг за умов децентралізації здатна сприяти більшості реформ, які наразі реалізуються державою. Доцільно навести в цьому контексті думку Керівника Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» О. Гарнець: «Децентралізація – це база, без якої країна далі не зможе рухатися» [9].

Як відомо, 14 березня 2017 року відбулося підписання меморандумів про співпрацю між представниками 12 об'єднаних територіальних громад та компанією SKL International щодо створення в цих громадах центрів надання адміністративних послуг. Переможцями для отримання допомоги зі створення ЦНАПів стали [10]: 1) Іршанська ОТГ (Житомирська обл.); 2) Краснопільська ОТГ (Сумська обл.); 3) Миколаївська селищна ОТГ (Сумська обл.); 4) Старосинявська ОТГ (Хмельницька обл.); 5) Чемеровецька ОТГ (Хмельницька обл.); 6) Глобинська ОТГ (Полтавська обл.); 7) Калитянська ОТГ (Київська обл.); 8) Северинівська ОТГ (Вінницька обл.); 9) Веселівська ОТГ (Запорізька обл.); 10) Мокрокалігирська ОТГ (Черкаська обл.). Фіналіст з отримання допомоги на створення віддаленого робочого місця: Білозірська ОТГ (Черкаська обл.). Фіналіст з отримання допомоги на створення мобільного робочого місця: Славути (Хмельницька обл.).

До того ж Програма «U-LEAD з Європою» разом із громадою вперше реалізувала модель організації надання адмінпослуг у форматі «мобільного офісу». Тепер працівники ЦНАП регулярно відвідуватимуть мешканців віддалених населених пунктів: протягом тижня передбачено 5 маршрутів, які покривають 20 населених пунктів. Завдяки мобільному ЦНАП більше 8 000 жителів віддалених населених пунктів Славутської громади, зокрема пенсіонери та люди з інвалідністю, отримують якісний доступ до адмінпослуг. Мобільний ЦНАП у Славуті є пілотним проектом, на основі якого планується впровадження аналогів і в інших регіонах України, якщо модель покаже свою економічну доцільність. Вартість мобільного ЦНАП складає 1,6 млн грн, не менше 10% цієї суми профінансувала громада. У мобільному ЦНАП надаються найпопулярніші для жителів громади послуги, передбачено можливість становлення паспортного обладнання, працює термінал для розрахунків платіжною картою. Плата за надані послуги буде надходити до

бюджету громади. «ЦНАП на колесах» уміщує модель «виїзного адміністратора», коли адміністратори надають послуги громадянам на дому. Адміністратори, які будуть працювати в «ЦНАП на колесах», пройшли навчання з підвищення кваліфікації, спеціально розроблене для жителів громади шведсько-українськими експертами Програм [11].

Загалом, за десять місяців 2018 року доходи місцевих громад України від надходжень за адміністративні послуги склали 2 мільярди гривень. Тільки на Житомирщині цей показник на рівні 76,8 млн. грн. «Наша мета – зробити адміністративну послугу сучасним сервісом, зручним, швидким, прозорим і доступним абсолютно для всіх. Сьогодні в Україні функціонує 775 ЦНАПів. Ціль до 2020 року – додатково створити ще 190 ЦНАПів», – заявив віцепрем'єр-міністр міністр регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України Г. Зубко [12].

Із метою фахової підтримки розвитку ЦНАПів та залучення додаткових фінансових ресурсів в областях проводять семінари-навчання щодо фахового подання заявок на участь у конкурсних відборах об'єднаних територіальних громад. Під час таких заходів учасники обговорюють нормативно-правову базу, що регламентує функціонування центрів надання адміністративних послуг та особливості заявок для участі в грантових проектах за рахунок міжнародної технічної допомоги в частині створення центрів надання адміністративних послуг.

Участь у проектах ЄС щодо розвитку ЦНАПів у різних регіонах України – це не тільки залучення фінансових ресурсів, а ще й передового досвіду з організації надання адміністративних послуг на місцях. Проте варто також взяти до уваги висновки аналітиків інформаційної кампанії «Сильніші разом!», які, проаналізувавши досвід надання адміністративних послуг у кількох європейських країнах, зробили висновки, що централізованого стандарту, який би брали за основу в країнах ЄС немає [13].

Наприклад, у Німеччині система центрів надання адміністративних послуг існує вже не перший рік. Тут перелік послуг не стандартизований і залежить від величини населеного пункту, але типовий у «центрах для громадян» можна прописатися, зареєструвати авто, отримати різні довідки. Частина питань можна вирішити онлайн, адже багато відомств мають активні інтернет-сторінки. Також для окремих послуг взагалі не потрібне «живе» спілкування.

Так само функціонують ЦНАПи і у Швейцарії, адже там більшість документів можна замовити онлайн (середня ціна довідки – 30 франків, у еквіваленті до української валюти це близько 826 грн.), а всі сервіси, які надають ці послуги, підпорядковуються міській раді.

У Польщі більшість послуг надається в місцевих органах влади, аналогічних нашим райдержадміністраціям або райвиконкомом. Це стосується послуг щодо прописки, отримання закордонного паспорту, реєстрації авто, є можливість зарезервувати час для прийому.

«Єдине вікно» в Угорщині було запроваджено у 2011–2013 роках у рамках адміністративної реформи. Список послуг, які можна отримати в угорському «єдиному вікні», значний. Вони забезпечують громадянам отримання послуг щодо оформлення шлюбу, розлучення, реєстрації за місцем проживання, вирішення питання громадянства, пошуку роботи і допомоги з безробіття, отримання соціальних виплат і субсидій. Такі центри діють у кожній базовій адміністративно-територіальній одиниці. На відміну від Німеччини та Польщі, в Угорщині вся система є централізованою, а список послуг – уніфікованим [13].

Варто підкреслити, що сучасний стан системи надання адміністративних послуг в Україні, незважаючи на всі здобутки (порівняно з перевагами закордонного досвіду в цій сфері), потребує якісного доопрацювання, відповідного матеріального, технічного та кадрового забезпечення в усіх регіонах.

Висновки та пропозиції. Таким чином, наразі триває процес розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг в усіх регіонах України. В умовах реформи з децентралізації значна увага приділяється створенню та організації якісної роботи ЦНАПів в об'єднаних територіальних громадах. Водночас простежуються й проблеми, що стримують розвиток ЦНАПів в Україні – недостатнє фінансування, комерціалізація та відсутність контролю якості послуг, подекуди є великі черги, наявна відсутність чітких роз'яснень під час звернень громадян, тривалий строк розгляду заяв суб'єктів звернень тощо.

На нашу думку, місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, при яких утворені центри надання адміністративних послуг, варто вжити таких заходів для оптимізації роботи: створити веб-сайти

всіх центрів надання адміністративних послуг, удосконалити інформаційне забезпечення, зробити його максимально простим та доступним для всіх громадян; створити комфортні зони очікування як для дорослих, так і для дітей; приділити окрему увагу безперешкодному доступу до приміщень центрів осіб з обмеженими фізичними можливостями; розширити приміщення, облаштувати додаткові робочі місця, придбати сучасне обладнання; скоротити строки розгляду та опрацювання заяв суб'єктів звернень шляхом формування програмно-технічної бази для передачі інформації (електронні реєстри, електронні бази даних тощо) між структурними підрозділами органів місцевого самоврядування та органами державної влади в електронному вигляді; провести моніторинг та оцінку якості електронних сервісів, наприклад, із можливістю залучення до цього процесу активних громадян; вирішити кадрові питання з урахуванням факторів високого професіоналізму та психологічної стійкості.

Список використаної літератури:

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 № 5203-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
2. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 серпня 2005 № 2806-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.
3. Звіт про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг за 2018 рік. Адміністративні послуги: Міністерство економічного розвитку і торівлі України. URL: <http://me.gov.ua/Tags/DocumentsByTag?lang=uk-UA&id=1998a31e-a0ce-4f64-9b74-ed7212f0522b&tag=AdministrativniPoslugi>.
4. Центр надання адміністративних послуг м. Івано-Франківська. Офіційний сайт. URL: <http://www.cnap.if.ua/zaginf>.
5. Центр надання адміністративних послуг м. Дніпра. Офіційний сайт. URL: <https://cnap.dniprorada.gov.ua/zvitnya-informaciya/>.
6. Центр надання адміністративних послуг м. Львова. Офіційний сайт. URL: <https://city-adm.lviv.ua/services/>.
7. Підсумки роботи ЦНАП м. Львова та його територіальних підрозділів у 2018 році: Львівська міська рада. 21 січня 2019. URL: <https://city-adm.lviv.ua/news/city/tsnap/260345-pidsumky-roboty-tsnap-m-lvova-ta-ioho-terytorialnykh-pidrozdiliv-u-2018-rotsi>.
8. Центр надання адміністративних послуг м. Києва. Офіційний сайт. 11 січня 2019. URL:

- <http://ac.dozvil-kiev.gov.ua/News/Details/625ef44e-78a4-446f-ad78-335b115023f3>.
9. Гарнець О. Децентралізація – це база, без якої країна далі не зможе рухатися. Державний сайт децентралізації влади. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/665>.
10. Ще 12 об'єднаних громад отримають фінансування на створення ЦНАПів від U-LEAD. Державний сайт децентралізації влади. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/4728>.
11. Інновації в децентралізації: перший в Україні мобільний центр надання адміністративних послуг почав працювати в Славутській громаді 1 грудня 2017 р. U-LEAD з Європою. URL: <https://tsnap.ulead.org.ua/news/innovatsiyi-v-detsentralizatsiyi-pershyj-v-ukrayini-mobilnyj-tsentr-nadannya-administratyvnyh-poslug-pochav-pratsyuvaty-v-slavutskij-gromadi/>.
12. За 10 місяців ЦНАПи перерахували до місцевих бюджетів 2 млрд грн Зубко. Державний сайт децентралізації влади. 16.11.2018. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10109>.
13. Пальчук В. Особливості розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг в Україні. Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ. URL: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2875:perspektivi-vprovadzhennya-tsnapiv-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350.

Бондарь А. Л., Воронова Л. В. Современное состояние предоставления административных услуг в Украине в условиях децентрализации

В статье уделено внимание услугам, которые предоставляются центрами предоставления административных услуг, а также процессу децентрализации власти и передачи полномочий от органов государственной власти органам местного самоуправления. С целью своевременной реализации реформ, качественного обслуживания граждан, быстрого реагирования на вызовы, связанные с реформированием системы предоставления административных услуг органами власти, в работе раскрыты именно те процессы, которые происходят в органах местного самоуправления. Приведены и обоснованы статистические данные работы Центров предоставления административных услуг в 2018 году, осуществлена оценка и анализ деятельности центров в отдельных областях Украины, определены приоритетные направления дальнейшего развития. Освещен процесс передачи полномочий, их реализации, внедрения новых методов в работе.

Ключевые слова: центр предоставления административных услуг, децентрализация, административные услуги, Bank-ID, мобильный ЦНАП, терминал, администратор.

Bondar H. L., Voronova L. V. The current state of the provision of administrative services in Ukraine in the context of decentralization

The article focuses on the services provided by the centers providing administrative services, as well as the process of decentralization of power and the transfer of powers from public authorities to local governments. For the purpose of timely implementation of reforms, high-quality service for citizens, and quick response to the challenges associated with reforming the system of providing administrative services by the authorities, the work reveals exactly the processes that occur in local governments. The statistical data of the work of the Centers of the provision of administrative services in 2018 presented and substantiated. The assessment and analysis of the centers' activities in certain regions of Ukraine are carried out; priority areas for further development are identified. The process of the transfer of authority, their implementation, the introduction of new methods of work is covered.

Key words: center for the provision of administrative services, decentralization, administrative services, Bank-ID, mobile CPAS, terminal, administrator.