

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті висвітлюється питання надання адміністративних послуг в Україні на сучасному етапі. Проаналізовано теперішній стан системи надання адміністративних послуг, запропоновано шляхи його подальшого реформування.

Ключові слова: послуги, система надання адміністративних послуг, реформування сфери адміністративних послуг.

В статье освещается вопрос предоставления административных услуг в Украине на современном этапе. Проанализировано нынешнее состояние системы предоставления административных услуг, предложены пути его дальнейшего реформирования.

Ключевые слова: услуги, система предоставления административных услуг, реформирование сферы административных услуг.

In the article the question of grant of administrative services is examined in Ukraine on the modern stage. Analyzed the modern state of the system of grant of administrative services, the ways of his further reformation offer.

Key words: services, system of grant of administrative services, reformation of administrative service business.

Вступ. Одним із пріоритетних напрямів удосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні нині є її децентралізація. Делегування повноважень з надання найбільш затребуваних громадянами адміністративних послуг від центральних органів виконавчої влади на місцевий рівень, тобто органам місцевого самоврядування і ЦНАП, має зробити отримання таких послуг набагато зручнішим для споживачів, ніж зараз, а також поліпшити якість їх обслуговування, що є ключовою передумовою розбудови в Україні сервісної держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій із зазначеного питання засвідчив, що проблема надання адміністративних послуг на сьогодні є надзвичайно гострою і досліджується у працях багатьох українських учених та практиків. Серед інших можна виділити праці В. Бакуменка, Т. Буренко, Н. Гончарук, Д. Горелова, І. Коліушка, В. Миколаєнка, П. Надолішнього, Н. Нижник, В. Тимошука, Ю. Шарова та ін. Проте серед невіршених частин загальної проблеми залишається питання реформування системи надання адміністративних послуг в Україні в умовах децентралізації.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення аналізу сучасного етапу реформування системи надання адміністративних послуг в Україні в умовах переходу до децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. [1], яка визначає концептуальні засади реформування територіальної організації влади в Україні, було дано необхідний поштовх для цього процесу. Зокрема, серед основних завдань реформи було визначено і забезпечення доступності і якості публічних послуг шляхом їх надання з урахуванням наступних умов:

– територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа;

– належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру);

- відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання;
- професійності надання публічних послуг.

Важливим кроком у напрямі децентралізації адміністративних послуг, стало ухвалення вищезгаданого Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р [2].

Згідно зі Стратегією реформування державного управління України на 2016–2020 роки та План заходів з її реалізації [3] пріоритетами надання адміністративних послуг повинні стати підвищення якості та доступності адміністративних послуг, у тому числі через децентралізацію базових адміністративних послуг. Для цього Стратегією передбачається спрощення адміністративних процедур, зниження адміністративного навантаження, визначення переліку таких процедур і проведення відбору цих базових послуг, тобто таких, які мають високий попит у населення, кількістю 15 для спрощення процедури їх надання.

З моменту початку реалізації положень Концепції та Стратегії реформування державного управління, станом на сьогодні на місцевий рівень вже було передано такі повноваження з надання адміністративних послуг:

- надання послуг органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (з 1 вересня 2015 р.) згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 9 вересня 2015 р. № 320-VIII [4];

- надання послуг з реєстрації бізнесу та нерухомості (з 1 січня 2016 р.) відповідно до законів України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 26 листопада 2015 р. № 835-VIII [5] та «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 26 листопада 2015 р. № 834-VIII [6];

- надання відомостей із Державного земельного кадастру (Держгеокадастру) (з 1 березня 2016 р.) згідно з Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10 грудня 2015 р. № 888-VIII [7];

- надання послуг з реєстрації місця проживання (з 4 квітня 2016 р.) відповідно до вищезгаданого Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» та постанови Кабміну «Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру» від 02 березня 2016 р. № 207 [8];

- можливо у недалекій перспективі – надання послуг реєстрації актів цивільного стану (РАЦС) для обласних центрів і міст обласного значення. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та наближення до громадян адміністративних послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану» [9] було внесено до Верховної Ради ще 28 лютого 2017 р., проте він досі не прийнятий.

Для реалізації цих повноважень органам місцевого самоврядування необхідно створювати окремі структурні підрозділи міської ради або у структурі ЦНАП. Крім підготовки персоналу відповідно до кваліфікаційних вимог, необхідно проводити роботу з формування необхідної матеріально-технічної бази – комп'ютери, програмне забезпечення, інформаційні електронні бази, систему електронного документообігу, швидкісні лінії зв'язку для доступу до загальнодержавних реєстрів тощо.

Але як часто відбувається при реалізації українського законодавства на практиці органи місцевого самоврядування і місцеві ОВВ, які надають адміністративні послуги переважно через ЦНАП, зіткнулися з низкою істотних проблем щодо реалізації переданих їм повноважень. Більшість дослідників сходяться в одному, що у більшості ЦНАП громадяни і досі не можуть отримати самі затребувані послуги – паспорти, у тому числі закордонні, водійське посвідчення, попри те, що більшість із цих послуг вже передані на місцевий рівень законами.

Дослідники Т. Джига, І. Бригілевич, В. Тимошук основними проблемами, що виникли у процесі запровадження надання послуг органів виконавчої влади через ЦНАП визначають:

– низький рівень взаємодії між територіальними підрозділами ОВВ, які є суб'єктами надання адміністративних послуг, та ОМС і місцевими адміністраціями, при яких утворені ЦНАП, для організації надання зазначених послуг через ЦНАП;

– неналежна підготовка ОВВ до їх надання через ЦНАП (зокрема, невчасне внесення необхідних змін до інформаційних і технологічних карток таких адміністративних послуг, невчасна передача цих карток, а також бланків послуг до ЦНАП, невнесення змін до нормативно-правових актів, що регулюють питання надання адміністративних послуг у відповідних сферах);

– неготовність ЦНАП до надання адміністративних послуг, переданих їм відповідно до законодавства (зокрема, через брак приміщень для надання розширеного переліку адміністративних послуг, брак персоналу та недостатній рівень його професійної підготовки для надання послуг ЦОВВ, низький рівень оплати працівників ЦНАП та відсутність мотивації до якісної праці внаслідок цього);

– відсутність електронного документообігу між ОВВ, які є суб'єктами надання адміністративних послуг, та ЦНАП, що ускладнює та уповільнює обмін інформаційними даними, необхідними для надання адміністративних послуг громадянам, а також збільшує робоче навантаження працівників ЦНАП (наприклад, для відкриття доступу адміністраторам до Державного земельного кадастру (ДЗК) знадобився цілий рік, і лише після того перші ЦНАП змогли отримати доступ для надання замовникам відомостей із ДЗК. Для надання послуг з нерухомості у територіальних громадах проблемами стали чималий перелік документів великого обсягу, які необхідно сканувати у присутності замовника послуги, а також повільна робота реєстру речових прав. Фактично, ОМС опинилися у такій ситуації, що реєстр територіальної громади та засоби для його ведення вони формують за власні кошти [10]).

Крім вище вказаних проблем, на даному етапі децентралізації досліджуваної системи чільну роль грає недотримання деякими ЦОВВ, до відомства яких належить надання самих популярних послуг, вимог чинного законодавства щодо передачі на місцевий рівень повноважень з їх надання.

Так, за висновками експертів низки неурядових аналітичних центрів, найбільший опір щодо передачі повноважень на місця спостерігається з боку Державної міграційної служби (ДМС) та Міністерства внутрішніх справ (МВС). Наразі більшість ЦНАП не можуть оформляти та видавати паспорт громадянина України та паспорт громадянина України для виїзду закордон, оскільки ДМС зволікає з передачею у ЦНАПи необхідного обладнання для видачі паспортів, а також логінів та паролів доступу до їх систем. Крім того, для надання послуг з реєстрації місця проживання ДМС не передала ОМС ані програмних засобів, ані інформаційних баз (навіть на паперовому носії). І це при тому, що надання цих та інших адміністративних послуг ОВВ через ЦНАП передбачено вже неодноразово загаданим Розпорядженням Кабміну № 523 «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг».

Надання послуг Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру через ЦНАП тривалий час гальмувалося внаслідок того, що служба не надала місцевим органам влади, які утворили ЦНАП, доступу до видачі відомостей з Державного земельного кадастру (ДЗК). У цілому, станом на жовтень 2017 р. до ДЗК підключено лише 12,3% ЦНАП (у 2016 р. було підключено 8%), до Єдиного державного демографічного реєстру – 3,5% ЦНАП (у 2016 р. – 2,5%). Для порівняння: до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та громадських формувань підключено 92,4% ЦНАП, до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно – 93,9% ЦНАП [25]. Ці дані говорять про те що в Україні процес децентралізації надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин розвивається неприпустимо повільно (кількість ЦНАП, підключених до ДЗК, зростає лише на кілька відсотків на рік).

Перетворення ЦНАП на повноцінні інтегровані офіси, де надаються послуги за принципом «єдиного вікна», блокується окремими ЦОВВ через створення власних мереж сервісних центрів.

Так, у 2016 р. МВС розпочало розбудову відомчої мережі сервісних центрів, де громадянам надаються послуги, пов'язані із використанням автотранспортних засобів, а також видаються довідки про несудимість [11]. Така політика міністерства суперечить логіці реформ публічного управління, визначених у Плані заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, а також Плані заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [12]. У цих документах передбачається розробка законопроекту щодо делегування від МВС органам місцевого самовря-

дування повноважень щодо надання деяких адміністративних послуг пов'язаних із використанням автотранспортних засобів (видача посвідчення водія на право керування транспортними засобами, державна реєстрація транспортних засобів). Такі послуги мають надаватись через ЦНАП на місцях. Але на практиці такий підхід реалізовано лише у Вінниці, де сервісний центр МВС було інтегровано у мережу місцевих ЦНАП.

Також політика окремих ЦОВВ призводить до невиправданого зростання вартості адміністративних послуг для громадян. Зокрема, як вже зазначалося вище, у Києві та обласних центрах працюють Центри обслуговування громадян «Паспортний сервіс», що належить до сфери управління ДМС України. «Паспортний сервіс», зокрема, надає послуги із видачі закордонних паспортів та позицієє себе як такий, що забезпечує швидке, комфортне та сучасне обслуговування громадян. Проте, окрім плати за адміністративну послугу із видачі паспорту, цей сервіс стягує з громадян додаткову плату, яка подається для споживачів як «послуги підприємства» [13], що суперечить ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги», де «стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється».

Висновки. Отже, процес децентралізації системи надання адміністративних послуг в Україні наразі характеризується неузгодженістю між практикою правозастосування окремими ЦОВВ, які є суб'єктами надання цих послуг, положень чинної нормативно-правової бази та вимогами Закону України «Про адміністративні послуги». Вище означена неузгодженість насамперед пов'язана із забезпеченням дієвої взаємодії між ЦНАП та територіальними підрозділами ЦОВВ щодо передачі адміністраторам, що діють на місцевому рівні, повноважень із надання найбільш популярних серед громадян адміністративних послуг. Не менш важливу проблему становить інституціональна неготовність органів місцевого самоврядування забезпечувати необхідне фінансування надання делегованих їм послуг, перелік яких збільшився, через ЦНАП, технічне і кадрове оснащення діяльності відповідних центрів у територіальних громадах.

Для вирішення вказаних проблем у короткостроковій і середньостроковій перспективі першочергове значення повинні мати такі заходи:

1. На рівні Кабінету Міністрів України:

– з метою децентралізації надання адміністративних послуг, що надаються МВС України і підприємством «Документ» (належить до сфери управління ДМС України), необхідно доручити Міністерству юстиції України розробити законопроект, що забезпечить передачу повноважень із надання послуг із видачі посвідчень водія, внутрішніх і закордонних паспортів громадянина України, як найбільш затребуваних громадянами, органам місцевого самоврядування та місцевим державним адміністраціям, що надаватимуть їх через систему ЦНАП;

– з метою прискорення делегування на місцевий рівень популярних адміністративних послуг ЦОВВ, необхідно доручити останнім завершити протягом року передачу інформаційних даних (у формі програмних засобів, електронних реєстрів та баз даних) органам місцевого самоврядування і місцевим держадміністраціям, що є суб'єктами надання відповідних послуг через ЦНАП.

2. На рівні Національного агентства України з питань державної служби:

– з метою визначення потреби місцевих суб'єктів надання адміністративних послуг у професійно та психологічно підготовленому персоналі, спільно з центрами перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів публічної служби забезпечити проведення дослідження на предмет визначення мінімально можливої і граничної кількості адміністраторів ЦНАП в умовах прогресуючого процесу передачі повноважень ЦОВВ на рівень територіальних громад, а також володіння необхідними для цього компетенціями адміністраторами послуг; забезпечити підготовку та перепідготовку персоналу ЦНАП відповідно до результатів дослідження;

3. На рівні місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування:

– з метою забезпечення доступності надання найпопулярніших адміністративних послуг для всіх жителів об'єднаних територіальних громад відповідно до принципу субсидіарності, доцільно визначити необхідну кількість офісів ЦНАП для потреб ОТГ, у тому числі, розглянути можливість створення територіальних або пересувних (мобільних) офісів «універсамів послуг» для забезпечення потреб мешканців віддалених сільських місцевостей;

– з метою підвищення кваліфікації працівників суб'єктів надання адміністративних послуг, при яких утворено ЦНАП, ініціювати відповідні навчальні курси для них;

– з метою інформування населення, особливо жителів сільської місцевості, про порядок і процедуру отримання популярних адміністративних послуг у ЦНАП залучити місцеві громадські об'єднання та органи самоорганізації населення до проведення відповідної інформаційної кампанії;

– з метою підвищення якості надання адміністративних послуг через ЦНАП у територіальних громадах, залучати на регулярній основі відповідні інститути громадянського суспільства через механізми соціального партнерства до здійснення щорічного моніторингу роботи відповідних суб'єктів надання адміністративних послуг на предмет впровадження і оцінки стандартів якості надання таких послуг.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
2. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 523-р від 16 травня 2014 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-p#n28>.
3. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 474-р від 24 червня 2016 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p/paran215#n215>.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України № 320-VIII від 9 вересня 2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/320-19>.
5. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України № 835-VIII від 26 листопада 2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/835-19>.
6. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України № 834-VIII від 26 листопада 2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/834-19>.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України № 888-VIII від 10 грудня 2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/888-19>.
8. Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру: постанова Кабінету Міністрів України № 207 від 02 березня 2016 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/207-2016-p>.
9. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та наближення до громадян адміністративних послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану: проект Закону України № 6150 від 28 лютого 2017 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61255.
10. Діяльність ЦНАП та оцінка якості надання адміністративних Послуг. Практичний посібник / авт. І. Бригілевич, упоряд. І. Лепьошкін; Проект міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» (Проект ПРОМІС). К., 2017. 40 с.
11. Аваков А. Ми запустили перший повністю оновлений Сервісний центр МВС в Києві. Далі – скрізь! URL: <http://blogs.pravda.com.ua/authors/avakov/5784d1de70b98/>.
12. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 688-р. від 22 вересня 2016 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-p>.
13. Закордонний паспорт. Державне підприємство «Документ». URL: <https://passport.org.ua/poslugi/zakordonnij-pasport>.