

ЩОДО НАПРЯМІВ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Анотація

У записці розглянуто поточний стан та результати реформування системи надання адміністративних послуг в Україні. Окреслено основні проблемні питання у цій сфері. Сформульовано пропозиції щодо завдань дальшого реформування системи надання адміністративних послуг.

ЩОДО НАПРЯМІВ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

З часу затвердження концептуальних засад державної політики у сфері надання адміністративних послуг, було здійснено низку важливих кроків у напрямі реалізації ключових принципів та завдань розвитку цієї сфери. З моменту прийняття у 2012 р. Закону України «Про адміністративні послуги» в Україні створено та функціонують 682 центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП)¹. Найбільша кількість центрів (464) утворено районними державними адміністраціями, найменша (28) – органами місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад².

Хоча в цілому якість надання адміністративних послуг в центрах надання адміністративних послуг є вищою, ніж в органах виконавчої влади, деякі аспекти їхньої роботи потребують вдосконалення.

¹ Інформація щодо центрів надання адміністративних послуг у регіонах України (станом на 01.01.2017). Мінекономрозвитку, 27. 01. 17. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-](http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=InformatsiiaSchodoTsentrivNadanniaAdministrativnihPoslugURegionakhUkraini-stanomNa15-04-2014)

² Звіт про розвиток Центрів надання адміністративних послуг у 1026 р. Інформація подана станом на 01.01.2017 згідно звіту МЕРТ, який опубліковано на me.gov.ua. 14.02.2017. Новини порталу. Єдиний державний портал адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://issuu.com/mineconomdev/docs/f96f86420b2e80>

Питання запровадження інформаційних технологій у роботі ЦНАП

Незважаючи на те, що законом «Про адміністративні послуги»³ передбачено заходи інформування громадян з питань надання послуг у ЦНАП, ряд центрів не мають ні власного веб-сайту, ні сторінки на веб-сайті відповідного органу місцевої влади. Згідно результатів моніторингу ЦНАП, проведеного Міністерством економічного розвитку і торгівлі наприкінці 2016 р., **найбільша кількість ЦНАП, які не створили веб-сайту, знаходяться в Одеській області**⁴. Окрім того, згідно з оцінкою незалежних експертів, **інформація про адміністративні послуги на веб-сайтах багатьох центрів є недостатньою, неактуальною, суперечливою, її розташування є незручним для користувачів**⁵. Нині лише 11,5 % центрів надання адміністративних послуг пропонують отримання послуг в електронному вигляді; електронну чергу запроваджено у 13 % центрів, он-лайн консультування – у 8,7 % центрів⁶.

Існують лише окремі приклади вдалого запровадження інформаційних технологій. Зокрема, у ЦНАП Харкова та Кременчука запроваджено такі зручні для споживача послуг електронні сервіси, як попереднє завантаження заяви та відсканованих документів через Інтернет, можливість відстеження стану черги у центрах надання адміністративних послуг та його територіальних підрозділах на веб-сайті центра (або міськради).

Важливим кроком у напрямі розвитку електронних послуг стало ухвалення в минулому році Концепції розвитку системи електронних послуг

³ Стаття 6 Закону України «Про адміністративні послуги» зобов'язує суб'єктів надання адміністративних послуг створювати та забезпечувати функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг. – Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

⁴ Моніторинг центрів надання адміністративних послуг у розрізі регіонів України. 25.01.2017. Мінекономрозвитку, 27.01.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk->

⁵ Роль громадськості в покращенні якості адміністративних послуг: [на правах рукопису, Центр політико-правових реформ]. — К., грудень 2016 р. – С. 16.

⁶ Звіт про розвиток Центрів надання адміністративних послуг у 2016 р. Інформація подана станом на 01.01.2017 згідно звіту МЕРТ, який опубліковано на me.gov.ua. 14.02.2017. Новини порталу. Єдиний державний портал адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://issuu.com/mineconomdev/docs/f96f86420b2e80>

в Україні⁷, яка визначає основні напрями, механізми та етапи формування ефективної системи надання адміністративних та інших публічних послуг в електронній формі в Україні. Протягом 2016-2019 рр. Концепцією передбачено, зокрема, проведення оптимізації процедур надання адміністративних послуг, а також реалізацію пілотних проектів із запровадження надання пріоритетних послуг в електронній формі. Перелік 45 таких послуг визначено у Додатку до Концепції⁸.

Водночас зауважимо, що Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки та План заходів з її реалізації⁹ передбачає протягом 2017-2020 рр. першочергову оптимізацію процедур надання для 15 адміністративних послуг, які мають високий попит серед населення і будуть відібрані на основі подій у житті людини.

У зв'язку з цим виглядає доцільним узгодити строки та перелік адміністративних послуг, спрощення та забезпечення інтерактивності яких відбуватиметься в першу чергу. При відборі таких послуг слід, насамперед, орієнтуватись на інтереси і потреби споживачів послуг.

Формування ефективної системи електронних послуг в Україні, також передбачає їх доступність з одного місця – Єдиного державного порталу адміністративних послуг. У 2015-2016 рр. відбулась модернізація Єдиного державного порталу адміністративних послуг: його інтерфейс став зручнішим у користуванні (інформацією щодо адміністративних послуг систематизовано за тематикою), запроваджено авторизацію користувачів із використанням електронного цифрового підпису, а також надання через портал окремих послуг центральних органів виконавчої влади¹⁰. Зокрема, на порталі можна отримати онлайн послуги Міністерства економічного

⁷ Розпорядження КМУ від 16 листопада 2016 р. № 918-р «Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80>

⁸ Розпорядження КМУ від 16 листопада 2016 р. № 918-р «Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80>

⁹ Розпорядження КМУ від 24 червня 2016 р. № 474-р «Деякі питання реформування державного управління України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>

¹⁰ Єдиний державний портал адміністративних послуг. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://poslugy.gov.ua/>

розвитку і торгівлі, Міністерства юстиції, Державної архітектурно-будівельної інспекції, Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, інших центральних органи виконавчої влади, при цьому найбільшу кількість послуг через портал надає Міністерство економічного розвитку і торгівлі¹¹.

Подальший розвиток Єдиного державного порталу адміністративних послуг та розширення обсягу адміністративних послуг, які надаватимуться через портал в електронному вигляді за принципом «єдиного вікна», потребуватиме інтеграції до порталу інформаційних систем органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування згідно єдиних вимог щодо взаємодії цих систем із порталом; уніфікації вимог до запровадження електронних адміністративних послуг та інтерфейсів їх надання; визначення та закріплення на законодавчому рівні механізму електронної ідентифікації громадян для отримання електронних адміністративних послуг, включаючи застосування альтернативних електронному цифровому підпису способів електронної ідентифікації.

Важливим в даному контексті є затвердження у 2016 р. Порядку інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного порталу адміністративних послуг¹², яким встановлено вимоги до процедури інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до порталу, та розроблення Державним агентством з питань електронного урядування проекту Концепції розвитку системи електронної ідентифікації в Україні¹³, який передбачає запровадження альтернативних щодо засобів електронного цифрового підпису способів та схем електронної ідентифікації.

¹¹ Моніторинг прогресу реформ 2016. Реформа державного управління. Національна рада реформ. http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full_web_02_2017.pdf

¹² Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 08.09.2016 № 1501/248 «Про затвердження Порядку інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного порталу адміністративних послуг». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1315-16>

¹³ Проект Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції розвитку системи електронної ідентифікації в Україні». Державне агентство з питань електронного урядування України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dkni.gov.ua/sites/default/files/rozporядzhennya_kmu_eid.pdf

Якість надання послуг ЦНАП

Якість обслуговування громадян у центрах надання адміністративних послуг різних міст а також обсяг послуг, які надаються, зокрема найбільш популярних серед громадян адміністративних послуг органів виконавчої влади, є неоднаковими. Найповніший спектр послуг надають ЦНАП Львова (313 адміністративних послуг), Луцька (308 послуг), Хмельницького, Вінниці, Одеси (283 послуги), Славуті (218), Івано-Франківська (216)¹⁴. Утім, кількість ЦНАП, які надають більше понад 200 послуг складає лише 2,7 % від загальної кількості центрів. Переважна більшість центрів надає менше 100 послуг¹⁵. Найкращі ЦНАП застосовують сервісно-орієнтований підхід у своїй роботі, орієнтуючись передусім на інтереси і потреби споживачів послуг та розвиваючи технології, спрямовані на підвищення якості послуг¹⁶.

Особливе значення якість надання адміністративних послуг має для забезпечення лояльності мешканців Донецької та Луганської областей. Адже, на даний момент від усіх осіб, що мають реєстрацію в окремих районах Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, при наданні адміністративних послуг вимагають довідку внутрішньо переміщеної

¹⁴ Звіт про розвиток Центрів надання адміністративних послуг у 1026 р. Інформація подана станом на 01.01.2017 згідно звіту МЕРТ, який опубліковано на me.go.ua. 14.02.2017. Новини portalу. Єдиний державний портал адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://issuu.com/mineconomdev/docs/f96f86420b2e80>

¹⁵ Звіт про розвиток Центрів надання адміністративних послуг у 1026 р. Інформація подана станом на 01.01.2017 згідно звіту МЕРТ, який опубліковано на me.go.ua. 14.02.2017. Новини portalу. Єдиний державний портал адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://issuu.com/mineconomdev/docs/f96f86420b2e80>

¹⁶ Так, наприклад, у ЦНАП Вінниці та Луцька запроваджено надання адміністративних послуг в соціальній сфері, які є одними з найбільш затребуваних населенням. Також у ЦНАП Луцька адміністративні послуги надаються за моделлю «життєвих ситуацій». У низці міст України мешканці можуть звернутись за адміністративною послугою до будь-якого територіального підрозділу ЦНАП, а доставку результату замовити на інший підрозділ; також передбачена можливість виклику адміністратора додому. - У Вінниці обговорювали шляхи поліпшення надання адміністративних послуг. ЦППР, 07.06.16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/ua/news/20871553-u-vinnitsi-obgovoryuvani-shlyahi-polipshennya-nadannya-administrativnih-poslug>;

У Житомирі обговорили розвиток діяльності ЦНАП. ЦППР, 01.07.16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/ua/news/20871591-u-geitomiri-obgovoryuvani-rozvitok-diyalnosti-tsnap>;

Роль громадськості в покращенні якості адміністративних послуг: [на правах рукопису, Центр політико-правових реформ]. — К., грудень 2016 р. – С. 7.

особи¹⁷. Це ускладнює отримання адміністративних послуг для громадян України, які проживають на зазначених територіях та не є внутрішньо переміщеними особами.

На початку 2017 р. Уряд взяв на себе зобов'язання створити сприятливі умови для надання адміністративних послуг громадянам України, які проживають на неконтрольованій території окремих районів Донецької та Луганської областей або в населених пунктах, розташованих вздовж лінії зіткнення¹⁸.

Забезпечити надання найбільш необхідних послуг (щодо реєстрації актів цивільного стану, отримання паспорту громадянина України) можна було б шляхом створення поблизу КПВВ у Донецькій та Луганській областях віддалених місць для роботи адміністраторів ЦНАП або територіальних підрозділів ЦНАП, які розташовані найближче до пунктів перетину лінії зіткнення.

Забезпечення якісного надання адміністративних послуг вимагає проведення постійного моніторингу та контролю за роботою ЦНАП. Таке завдання було покладене на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України¹⁹. Моніторинг Міністерства містить низку критеріїв, які дозволяють оцінити роботу центрів та зручність умов обслуговування відвідувачів, такі, як, наприклад, відомості про приміщення центрів, обсяг адміністративних послуг, які через них надаються, зокрема послуг центральних органів виконавчої влади; надання у приміщенні центрів супутніх послуг, наявність

¹⁷ Реєстрація місця проживання: виклики для держави та наслідки для суспільства. – К.: Аналітичний центр «CEDOS», 2017. – С. 32

¹⁸ Розпорядження КМУ від 11 січня 2017 р. № 8-р «Про затвердження плану заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/8-2017-%D1%80>

¹⁹ Моніторинг центрів надання адміністративних послуг у розрізі регіонів України. Міністерство економічного розвитку і торгівлі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=MonitoringTsentrivNadanniaAdministrativnikhPoslugURozriziRegionivUkraini>

електронних сервісів, стан підключення центрів до основних державних реєстрів, тощо²⁰.

Утім, існуючому моніторингу Мінекономіки бракує показників, які б дозволили оцінити рівень задоволеності громадян якістю надання послуг. Адже оцінювання якості надання адміністративних та інших публічних послуг має здійснюватись не лише органами влади, а й громадянами – споживачами послуг. При цьому, чим меншою є різниця між результатами цих двох оцінювань, тим вищою є загальна оцінка якості надання тієї чи іншої послуги²¹. Зважаючи на це, **варто доповнити моніторинг інструментами вимірювання громадської думки**, наприклад, періодично проводити в рамках моніторингу онлайн-опитування відвідувачів центрів²².

Зворотній зв'язок із громадянами, які є споживачами адміністративних послуг, має критично важливе значення для оцінки якості. Застосування різних форм зворотного зв'язку дозволяє суб'єкту надання адміністративних послуг отримувати інформацію про інтереси і потреби громадян-споживачів послуг, виявляти недоліки обслуговування та визначати напрями для вдосконалення надання послуг відповідно до потреб споживачів. Зазначимо, що підтримання зворотного зв'язку із громадянами з метою дослідження і врахування громадської думки при наданні послуг є невід'ємною складовою діяльності центрів надання адміністративних послуг

²⁰Моніторинг центрів надання адміністративних послуг у розрізі регіонів України. Міністерство економічного розвитку і торгівлі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=MonitoringTsentrivNadanniaAdministrativnihPoslugURozriziRegionivUkraini>

²¹ Легеза Є. О. Оцінювання якості надання публічних послуг в Україні. / Є. О. Легеза // Вісник Запорізького національного університету. – 2016. - №1. - С. 93.

²² Зазначимо також, що Закон України «Про адміністративні послуги» зобов'язує суб'єктів надання послуг з метою контролю якості послуг забезпечити облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів. Інформацію щодо наявності у ЦНАП таких скриньок, а також проведення ними щорічного аналізу зауважень і пропозицій громадян щодо якості послуг та вжиття за його результатами відповідних заходів так само варто було б включити до моніторингу Міністерства.

в країнах ЄС. Моніторинг діяльності таких центрів є обов'язковим, здійснюється муніципальними органами на регулярній основі²³.

Актуальним в контексті забезпечення високої якості надання адміністративних послуг є питання розробки та впровадження стандартів надання адміністративних послуг. Стандарти якості адміністративних та інших публічних послуг являють собою конкретні вимоги щодо надання публічної послуги, яким повинна відповідати діяльність адміністративного органу й за допомогою яких можна оцінити, наскільки якісно надається та чи інша публічна послуга²⁴.

За аналогією із приватним сектором, де щодо обслуговування клієнтів встановлюються «вищі стандарти» (найкращої якості), «мінімальні стандарти» (гірше не повинно бути)²⁵, можна говорити, що Законом України «Про адміністративні послуги» визначено мінімальні стандарти (вимоги) якості при наданні адміністративних послуг. Це, зокрема, вимоги щодо інформування громадян про адміністративні послуги, порядок та умови їх надання; наявність інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг; граничний строк надання адміністративної послуги; час прийому суб'єктів звернень у центрах надання адміністративних послуг, тощо.

В Україні практика встановлення органами державної влади та органами місцевого самоврядування власних стандартів якості надання адміністративних послуг, які були б вище за визначені Законом України «Про адміністративні послуги» вимоги, поки що не набула поширення. Натомість у країнах ЄС органи державної влади та органи місцевого самоврядування розробили та закріпили у нормативно-правових актах стандарти надання послуг ще у 90-х роках минулого століття. Стандарти було розроблено на основі принципів, закладених у хартіях – програмах

²³ Михайлюк Я. Б. Адміністративні послуги у країнах європейського союзу та Україні (порівняльно-правовий аспект): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Я. Б. Михайлюк. – Запоріжжя, 2016. - 20 с.

²⁴ Легеза Є. О. Оцінювання якості надання публічних послуг в Україні. / Є. О. Легеза // Вісник Запорізького національного університету. – 2016. - №1. - С. 93.

²⁵ Легеза Є. О. Оцінювання якості надання публічних послуг в Україні. / Є. О. Легеза // Вісник Запорізького національного університету. – 2016. - №1. - С. 93.

модернізації державного управління, спрямованих на покращення якості публічних послуг, прийнятих на початку 90-років у Великобританії, Франції, Бельгії та інших європейських країнах²⁶. Отже, **стандартизація адміністративних послуг є важливим завданням державної політики у сфері надання адміністративних послуг у короткостроковій перспективі.** Наявність стандартів надання адміністративних послуг та чітких критеріїв оцінювання їх якості є найкращим способом забезпечення прав та законних інтересів громадян-споживачів послуг²⁷.

Проблеми взаємовідносин органів місцевого самоврядування та центральних органів виконавчої влади.

Організація ефективної роботи ЦНАП та якість надання послуг в центрах значною мірою залежать від зацікавленості та політичної волі керівників органів місцевої влади. Проте робота ЦНАП так само залежить від дотримання центральними органами виконавчої влади вимог чинного законодавства щодо передачі на місцевий рівень повноважень з надання цих послуг. За висновками громадських експертів, **найбільший опір щодо передачі повноважень спостерігається з боку Державної міграційної служби та Міністерства внутрішніх справ**²⁸. Сьогодні більшість ЦНАП не можуть забезпечити надання таких популярних адміністративних послуг, як оформлення та видача паспорта громадянина України та паспорта громадянами України для виїзду закордон²⁹, оскільки Державна міграційна служба зволікає з передачею у центри необхідного обладнання для видачі паспортів, а також логінів та паролів доступу до їх систем.

²⁶ Джига Т. Реформування сфери надання адміністративних послуг в контексті розбудови «сервісної» держави в Україні / Т.Джига // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ. – 2014. - Вип. 3 (59). –С. 70-74.

²⁷ Легеза Є. О. Оцінювання якості надання публічних послуг в Україні. / Є. О. Легеза // Вісник Запорізького національного університету. – 2016. - №1. - С. 93.

²⁸ У Житомірі обговорили розвиток діяльності ЦНАП. ЦППР, 01.07.16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/ua/news/20871591-u-geitomiri-obgovoryuvali-rozvitok-diyalnosti-tsnap>

²⁹ Надання цих та низки інших адміністративних послуг органів виконавчої влади через ЦНАП передбачено Розпорядженням КМУ № 523 від 16.05.2014 р. «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 центри ускладнюється через те, що служба не надала місцевим органам влади, які утворили ЦНАП, доступу до видачі відомостей з Державного земельного кадастру³⁰. Загалом, сьогодні до Державного земельного кадастру підключено лише 8 % ЦНАП, до Єдиного державного демографічного реєстру – 2,5 % центрів, що фактично зриває процес децентралізації надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин. Для порівняння: до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та громадських формувань підключено 91,7 % центрів надання адміністративних послуг, до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно – 94,3 % центрів³¹.

Перетворення ЦНАП на повноцінні інтегровані офіси, де громадяни могли б отримати повний перелік найбільш затребуваних ними послуг, блокується окремими органами влади через створення власних мереж сервісних центрів (див. Додаток). Створення відомчих мереж сервісних центрів нівелює ключову ідею розбудови мережі центрів надання адміністративних послуг – надання максимальної кількості найбільш затребуваних громадянами адміністративних послуг в одному місці з метою забезпечення зручності і доступності надання послуг для громадян. Окрім цього, фінансування створення відомчих сервісних центрів з державного бюджету призводить до неефективного витрачання бюджетних коштів, які могли б бути спрямовані на розширення мережі інтегрованих офісів – ЦНАП. Особливо актуальною ця проблема є для великих міст, а також для об'єднаних територіальних громад, де кількість центрів надання

³⁰ ЦППР підтримує звернення ЦНАП у м. Луцьку щодо неприпустимості порушення законодавства про адміністративні послуги з боку ДМС. ЦППР, 07.06.16 <http://pravo.org.ua/ua/news/20871551-tsppr-pidtrimue-zvernennya-tsnap-u-m.-lutsku-schodo-nepriustimosti-porushennya-zakonodavstva-pro-administrativni-poslugi-z-boku-dms>

Роль громадськості в покращенні якості адміністративних послуг: [на правах рукопису, Центр політико-правових реформ]. — К., грудень 2016 р. – С. 12, 18.

³¹ Звіт про розвиток Центрів надання адміністративних послуг у 2016 р. Інформація подана станом на 01.01.2017 згідно звіту МЕРТ, який опубліковано на me.go.ua. 14.02.2017. Новини порталу. Єдиний державний портал адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://issuu.com/mineconomdev/docs/f96f86420b2e80>

адміністративних послуг є недостатньою для забезпечення належної територіальної доступності адміністративних послуг.

Схожі проблеми (стягнення додаткових платежів при наданні адміністративних послуг, сумнівна доцільність фінансування створення за рахунок бюджетних коштів, а також зменшення надходжень до місцевих бюджетів³²) пов'язані із діяльністю нещодавно створених акредитованих суб'єктів, яким після внесених у 2015 р. змін у законодавство³³ було надано право здійснювати повноваження у сфері державної реєстрації бізнесу та нерухомості разом із виконавчими органами міських рад, районними державними адміністраціями та нотаріусами.

У 2016 р. було створено два таких суб'єкти – при Київській обласній раді та при Одеській обласній державній адміністрації. На створення акредитованого суб'єкту в Києві було витрачено 22 млн. грн. з обласного бюджету³⁴. За оцінками громадських експертів, **за кошти, витрачені на створення акредитованих суб'єктів можна було б зробити по 15-20 належних ЦНАП в районних центрах області³⁵ і таких чином підвищити рівень доступності адміністративних послуг для мешканців громад.** Отже, пріоритетом бюджетного фінансування має бути розширення мережі ЦНАП.

³² Так, у разі надання послуг із державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень акредитованими суб'єктами, 60% коштів адміністративного збору залишається у акредитованих суб'єктів, які здійснили державну реєстрацію прав. – Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 № 1952-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1952-15/page> ; Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 № 755-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15>

³³ Закон 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 26.11.2015 № 835-VIII, Закон України “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 26.11.2015 № 834-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/>

³⁴ Щодо ЦНАП та акредитованих суб'єктів. 24.11.16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/ua/news/20871736-schodo-tsnap-ta-akreditovanih-subektiv>

³⁵ Роль громадськості в покращенні якості адміністративних послуг: [на правах рукопису, Центр політико-правових реформ]. — К., грудень 2016 р. – С. 17.

ВИСНОВКИ

З часу прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» в організаційному та нормативно-правовому забезпеченні функціонування системи надання адміністративних послуг відбулася низка позитивних змін.

Зокрема, було створено мережу центрів надання адміністративних послуг, започатковано делегування повноважень з надання найбільш популярних адміністративних послуг місцевим органам влади, що дозволило наблизити адміністративні послуги до громадян, зробити їх отримання більш зручним.

Утім, у процесі практичної реалізації децентралізації адміністративних послуг виникла низка проблем, пов'язаних із створенням окремими органами виконавчої влади паралельних сервісних мереж.

Подальший розвиток відомчих мереж сервісних центрів дискредитує ключову ідею реформи системи надання адміністративних послуг – принцип «єдиного вікна». Окрім того, отримання адміністративних послуг в таких центрах є більш витратним для громадян, а доцільність їх фінансування з державного бюджету є сумнівною.

Зважаючи на це, пріоритетом бюджетного фінансування у 2018-2020 рр. має стати розширення мережі ЦНАП, а відомчі сервісні центри мають бути інтегровані до існуючої мережі ЦНАП, що дозволить підвищити рівень доступності адміністративних послуг для мешканців громад.

На місцевому рівні актуальними залишаються такі проблеми, як забезпечення високої якості обслуговування громадян в усіх центрах надання адміністративних послуг, збільшення кількості найбільш затребуваних громадянами послуг органів виконавчої влади, які надаються через центри надання адміністративних послуг; впровадження сервісно-орієнтованих підходів у роботу центрів, запровадження електронних сервісів та покращення їх якості.

Важливе значення для підвищення якості надання адміністративних послуг також має **розвиток органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування механізмів зворотного зв'язку із громадянами-споживачами послуг**, розробка на впровадження стандартів надання адміністративних послуг.

Отже, пріоритетними завданнями державної політики у сфері надання адміністративних послуг мають бути:

1. Подальша **децентралізація повноважень з надання адміністративних послуг** та розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг.

2. **Покращення якості надання адміністративних послуг**. Зокрема, впровадження та розвиток надання адміністративних послуг в електронній формі, залучення громадян-споживачів послуг до контролю за якістю надання адміністративних послуг, вдосконалення методики моніторингу та оцінювання якості надання адміністративних послуг.

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Зважаючи на зазначене вище, вважаємо за потрібне вжити таких заходів:

1. На рівні Кабінету Міністрів України:

- з метою забезпечення надання найбільш затребуваних громадянами адміністративних послуг Міністерства внутрішніх справ через центри надання адміністративних послуг доручити Міністерству юстиції України та Міністерству внутрішніх справ розробити та внести на розгляд Кабінету Міністрів України проект закону щодо делегування повноважень із надання адміністративних послуг з видачі посвідчень водія та державної реєстрації транспортних засобів органам місцевого самоврядування та місцевим державним адміністраціям;

- внести зміни до Розпорядження КМУ від 16 травня 2014 р. № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади

через центри надання адміністративних послуг», якими включити до Переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг, адміністративні послуги з видачі посвідчень водія та державної реєстрації транспортних засобів;

- рекомендувати Міністерству внутрішніх справ, місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування на основі узгоджених рішень надавати послуги з видачі посвідчень водія та реєстрації транспортних засобів через центри надання адміністративних послуг.

2. Міністерству економічного розвитку і торгівлі України доцільно:

- включити до моніторингу центрів надання адміністративних послуг критерій щодо проведення щорічного аналізу зауважень і пропозицій суб'єктів звернень щодо якості надання адміністративних послуг у центрах надання адміністративних послуг та вжиття на його основі відповідних заходів;

- запровадити в рамках моніторингу центрів надання адміністративних послуг онлайн-опитування відвідувачів центрів щодо якості надання адміністративних послуг. Для цього розробити відповідну анкету та запровадити спеціальну рубрику на офіційному веб-сайті Міністерства. Провести аналіз результатів опитування відвідувачів центрів та оприлюднити звіт за підсумками анкетування на веб-сайті Міністерства;

- створити робочу групу з метою опрацювання питання стандартизації надання адміністративних послуг. При опрацюванні питання щодо стандартизації надання адміністративних послуг **взяти до уваги досвід європейських країн щодо встановлення таких вимог при наданні публічних послуг**, як проведення регулярного оцінювання рівня задоволеності громадян якістю надання послуг, оперативного реагування на скарги громадян та усунення недоліків обслуговування, наявності кількох каналів комунікації із споживачами послуг (телефон, Інтернет), електронних сервісів, регламентації часу очікування у черзі, тощо.

- провести комунікативні заходи (конференцію, круглий стіл) з питань розробки та впровадження стандартів надання адміністративних послуг. До участі у заходах запросити представників центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, громадських організацій, які займаються проблематикою надання адміністративних послуг;

- розробити для суб'єктів надання адміністративних послуг методичні рекомендації щодо підтримання зворотного зв'язку із громадянами-споживачами адміністративних послуг, вивчення їх інтересів і потреб, оцінювання рівня задоволеності громадян якістю надання послуг.

3. *Міністерству внутрішніх справ України, Державній міграційній службі України, Державній службі України з питань геодезії, картографії та кадастру* варто:

- надати доступ центрам надання адміністративних послуг до видачі відомостей з Єдиного державного демографічного реєстру, Державного земельного кадастру.

4. *Міністерству внутрішніх справ України, Державній міграційній службі України:*

- опрацювати питання щодо можливості спрощення процедури отримання адміністративних послуг, пов'язаних з оформленням паспорту громадянина України, для громадян України, які проживають в окремих районах Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження.

5. *Міністерству економічного розвитку і торгівлі України, Державному агентству з питань електронного урядування* необхідно:

- узгодити строки та перелік адміністративних послуг, оптимізацію процедури надання яких та електронізацію буде проведено в першу чергу.

6. *Державному агентству з питань електронного урядування України:*

- на основі положень проекту Концепції розвитку системи електронної ідентифікації в Україні розробити проект нормативно-правового акту, в

якому визначити які альтернативні електронному цифровому підпису засоби електронної ідентифікації фізичних і юридичних осіб (ID картка, Банк ID, Mobile ID) можуть використовуватись при наданні адміністративних послуг в електронній формі, а також вимоги до цих засобів електронної ідентифікації та їх запровадження.

7. Місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, при яких утворені центри надання адміністративних послуг варто:

- створити веб-сайти центрів надання адміністративних послуг, вдосконалити їх інформаційне наповнення;
- провести моніторинг та оцінку якості електронних сервісів. До розробки методики моніторингу та його проведення залучити громадські організації.

8. Донецькій і Луганській обласним військово-цивільним адміністраціям:

- розглянути можливість створення поблизу КПВВ у Донецькій та Луганській областях територіальних підрозділів центрів надання адміністративних послуг або віддалених місць для роботи адміністраторів центрів надання адміністративних послуг для надання найбільш необхідних адміністративних послуг громадянам України, які проживають в окремих районах Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, а також в населених пунктах, розташованих вздовж лінії зіткнення.

9. Національній академії державного управління при Президентові України:

- з метою формування в органах влади та органах місцевого самоврядування сервісної культури, впровадити відповідний навчальний курс, в якому, зокрема, акцентуватиметься увага на пріоритетності орієнтації посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування на інтереси та потреби громадян-споживачів публічних послуг, необхідності

вивчення їх інтересів і потреб, розвитку форм зворотного зв'язку з громадянами для оцінки якості послуг; важливості забезпечення високого ступеню задоволеності громадян якістю послуг, тощо.

Відділ розвитку політичної системи
Джиги Т.В.

ДОДАТОК

Щодо створення окремими центральними органами виконавчої влади відомчих мереж сервісних центрів

У 2016 р. Міністерство внутрішніх справ розпочало розбудову відомчої мережі сервісних центрів, де громадянам надаються послуги, пов'язані із використанням автотранспортних засобів, а також видаються довідки про несудимість³⁶. Така політика керівництва МВС суперечить логіці реформ державного управління і місцевого самоврядування. Так, План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки³⁷, а також План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні³⁸, передбачають розробку законопроекту щодо делегування від МВС органам місцевого самоврядування 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 місцях³⁹. На практиці такий підхід реалізовано

³⁶ Аваков А. Ми запустили перший повністю оновлений Сервісний центр МВС в Києві. Далі – скрізь! Українська правда, 12.07.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blogs.pravda.com.ua/authors/avakov/5784d1de70b98/>

³⁷ Розпорядження КМУ від 24 червня 2016 р. № 474-р «Деякі питання реформування державного управління України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>

³⁸ Розпорядження КМУ від 22 вересня 2016 р. № 688-р «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80>

³⁹ Розпорядження КМУ від 22 вересня 2016 р. № 688-р «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80>

лише у Вінниці, де сервісний центр МВС було інтегровано у мережу місцевих центрів надання адміністративних послуг⁴⁰.

Політика окремих центральних органів виконавчої влади призводить до невиправданого зростання вартості адміністративних послуг для громадян. Зокрема, у Києві та обласних центрах працюють Центри обслуговування громадян «Паспортний сервіс», який є структурним підрозділом Державного підприємства «Документ», що належить до сфери управління Державної міграційної служби України. «Паспортний сервіс», зокрема, надає послуги із видачі закордонних паспортів та позиціонує себе як такий, що забезпечує швидке, комфортне та сучасне обслуговування громадян⁴¹. Проте, окрім плати за адміністративну послугу із видачі паспорту «Паспортний сервіс» стягує з громадян додаткові кошти у розмірі 400 грн., які визначені, як «послуги підприємства»⁴². Згідно Статті 11 Закону України «Про адміністративні послуги»⁴³, стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється⁴⁴. Згідно норм прийнятого у минулому році Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, спрямованих на лібералізацію Європейським Союзом візового режиму для України», розмір адміністративного збору за оформлення паспорту включає вартість адміністративної послуги, вартість бланка документа та його персоналізацію. Стягнення будь-яких інших додаткових платежів за

⁴⁰ Основні проблеми у сфері адміністративних послуг у контексті створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) та децентралізації повноважень. Пропозицій Центру політико-правових реформ до Комітетських слухань з тематики адміністративних послуг. Центр політико-правових реформ. Жовтень 2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/>

⁴¹ Державне підприємство «Документ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://passport.org.ua/>

⁴² Закордонний паспорт. Державне підприємство «Документ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://passport.org.ua/poslugi/zakordonnij-pasport>

⁴³ Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

⁴⁴ Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

адміністративну послуги Закон забороняє⁴⁵. Отже, стягнення «Паспортним сервісом» з громадян додаткових платежів за «послуги підприємства» суперечить нормам чинного законодавства та дискредитує процес надання адміністративних послуг.

45 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, спрямованих на лібералізацію Європейським Союзом візового режиму для України» від 14.07.2016 № 1474-19 VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>