

**ЩОРІЧНИЙ ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ КОНКУРС
“КРАЩИЙ ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ”**

ТВОРЧА РОБОТА УЧАСНИКА ТРЕТЬОГО ТУРУ
ЩОРІЧНОГО ВСЕУКРАЇНСЬКОГО КОНКУРСУ
“КРАЩИЙ ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ”
НА ТЕМУ:

**"ПРОБЛЕМИ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ"**

**Вишневський Ігор Васильович
Новгородківська районна
державна адміністрація
Кіровоградської області
державний реєстратор**

15 серпня 2018 р.

2018 р.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
1. РОЗВИТОК СИСТЕМИ ЦЕНТРІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ.	
1.1 Поняття та основні принципи ЦНАП.....	3
1.2 Розвиток мережі ЦНАП в Україні.....	4
2. ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ДІЯЛЬНОСТІ ЦНАП ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ	
.....	5
2.1 Проблеми кадрового забезпечення	5
2.2. Проблеми з передачею повноважень до ЦНАП.....	6
2.3 Проблеми законодавчого забезпечення діяльності ЦНАП.....	7
2.4. Проблема фінансування ЦНАП створених районними державними	
адміністраціями.....	9
ВИСНОВКИ.....	12
ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ.....	13

ВСТУП

На сьогодні Україна декларує себе як соціально-відповідальну, «сервісну» державу, політика надання послуг в якій спрямована на створення умов для забезпечення достойного життєвого рівня і вільного розвитку будь-якої людини. Вона взяла на себе обов'язки здійснення всіх необхідних заходів щодо їх надання, отже, можна вважати, що будь-яка взаємодія влади з особистістю в режимі «служіння» може бути віднесена до послуг, наданих будь-яким структурним елементом держави на всіх рівнях управління і у всіх сферах життєдіяльності українського суспільства, є адміністративною (публічною, державною, управлінською тощо).

Створення зручних та доступних умов отримання громадянами адміністративних послуг є одним із головних завдань, які мають вирішувати органи державної влади та місцевого самоврядування, адже саме за якістю послуг кожен член суспільства оцінює реальну турботу влади про нього. Виконання цього завдання особливо актуально для України, де система надання адміністративних послуг є ще недостатньо прозорою, нераціональною та такою, що неповною мірою враховує інтереси замовників та споживачів цих послуг, тому з метою виконання названих завдань було прийнято Закон України "Про адміністративні послуги" в якому вперше на законодавчому рівні було визначено поняття Центру надання адміністративних послуг(ЦНАП).

Але прийняття вказаного закону стало лише початком в розбудові механізму надання якісних адміністративних послуг через ЦНАП.

Актуальність теми обумовлена необхідністю підвищення ефективності та якості надання адміністративних послуг через ЦНАП різних органів державної влади та органів місцевого самоврядування різного рівня та визначення шляхів їх вирішення та надання практичних рекомендацій.

Мета роботи: вказати на нагальні та актуальні проблеми при діяльності ЦНАП та визначення шляхів їх вирішення та надання практичних рекомендацій.

1. РОЗВИТОК СИСТЕМИ ЦЕНТРІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ.

1.1 Поняття та основні принципи ЦНАП

Протягом перших років після здобуття Україною незалежності, українці жили в умовах, коли держава не дбала про них. Нескінченна бюрократія, довжелезні черги, прийом у неестетичних та непристосованих приміщеннях, хамство чиновників та обмежені години прийому – це все, з чим зіштовхувалися громадяни, коли їм доводилось контактувати з державою.

Однак протягом останніх десяти років, культура комунікації громадян з чиновниками в Україні почала інтенсивно розвиватися і поступово виходити на новий рівень якості. Зокрема, це стосується сфери надання адміністративних послуг (реєстрація бізнесу, нерухомості, місця проживання, видача паспортів тощо).

2012 року Верховною Радою України було прийнято Закон України "Про адміністративні послуги", основна мета якого полягає у наданні адміністративних послуг не безпосередньо суб'єктами надання адміністративних послуг, а через центри надання адміністративних послуг. На думку законотворця прийняття вказаного закону мало знищити комерціалізацію сфери надання адміністративних послуг, яка відбувалася через створення посередницьких структур, які займали монопольне становище у різних сферах діяльності та надавали послуги, отримання яких є обов'язковим для реалізації та захисту прав і законних інтересів людини, громадянина та юридичної особи, у тому числі на набуття, зміну чи припинення їх прав та обов'язків.

Законом України "Про адміністративні послуги" визначено поняття центру надання адміністративних послуг – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.[1]

Центр надання адміністративних послуг – з точки зору споживача адміністративних послуг(заявника) це таке місце (будівля, приміщення, орган влади) де особі можна отримати максимально необхідний перелік адміністративних послуг у комфортних умовах.

Основні принципи роботи ЦНАП :

відкритість та прозорість; оперативність і своєчасність; доступність інформації про надання адміністративних послуг; захищеність персональних даних; раціональна мінімізація кількості документів та процедури дії для отримання послуги; доступність і комфорт для суб'єктів звернення

1.2 Розвиток мережі ЦНАП в Україні.

Станом на 1 липня 2017 року, за даними Міністерства економічного розвитку та торгівлі в Україні створено 713 Центрів надання адміністративних послуг[3]



Станом на 01.07.2018 року створено вже 767 ЦНАП. (Звіт про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг в Україні за I півріччя 2018 року. [4])

Аналізуючи наведені показники можна дійти до висновку, що мережа ЦНАП постійно зростає. В порівнянні з I півріччям 2017 року, станом на 01.07.2018 року вже було відкрито 54 нових ЦНАП, найбільше сприяє цьому, звичайно, реформа децентралізації, яка хоч і повільно але все ж просувається. Створюються нові об'єднані територіальні громади, в яких в свою чергу створюються ЦНАП. 103 з 767 ЦНАП працюють в об'єднаних територіальних

громадах, це 13 % від загальної кількості. До прийняття ЗУ «Про адмін.послуги» в Україні працювали всього 45 ЦНАП.

Однак для досягнення найбільш ефективної охопленості мережі ЦНАП необхідно створити додатково ще близько 240 ЦНАП. У такому разі 75% населення буде проживати у межах 10-хвилинної доступності до ЦНАП, і лише близько для 1% населення така доступність буде становити більше 30 хвилин. [5]. Як показує соціологічне дослідження громадяни значно вище оцінюють якість надання послуг ц центрах надання адміністративних послуг, ніж в органах державної влади. [6]

2.ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ДІЯЛЬНОСТІ ЦНАП ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

2.1 Проблеми кадрового забезпечення .

На сьогодні в багатьох ЦНАП, які утворені при районних державних адміністраціях, працюють універсальні працівники, які виконують функціональні обов'язки адміністратора та галузевого спеціаліста, найчастіше державного реєстратора речових прав або юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, а інколи трапляються випадки об'єднання обов'язки трьох осіб в одній особі. Все це призводить до неякісного надання адміністративних послуг, порушення встановлених термінів надання таких послуг, та в цілому до негативного ставлення громадян до інституту ЦНАП. Велике навантаження на працівників ЦНАП в порівнянні з низьким рівнем оплати їхньої праці становить ще одну загрозу якісному функціонуванню ЦНАП, плинність кадрів, що означає відсутність тривалого практичного досвіду працівників. У державних службовців просто відсутня мотивація у задоволенні потреб громадян-клієнтів.

Вирішити вказану проблему в майбутньому може створення ОТГ, яка зможе забезпечити якісну роботу ЦНАП, а на сьогодні було б доцільно збільшити фінансування райдержадміністрацій на місцях саме в напрямку покращення роботи ЦНАП, а самим суб'єктам створення ЦНАП приділяти

достатню увагу професійній та психологічній підготовці персоналу, а також його компетентності.

Недостатня увага також приділяється навчанню співробітників ЦНАП. На мою думку керівництво суб'єктів створення ЦНАП повинен бути зацікавлений у постійному підвищенні кваліфікації працівниками, адже це сприяє якісному наданні адміністративних послуг. Постійному вдосконаленню працівників сприяють і міжнародні програми, зокрема «U-LEAD з Європою» є міжнародною програмою та його країнами – членами Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією, головне це бажання та ініціативність керівництва відповідальних органів в підвищенні кваліфікації працівників.

Однією з форма, яка може бути використана для навчання це, наприклад, регулярний Всеукраїнський форум працівників ЦНАП. Але з умовою, що кожен ЦНАП, який створено в Україні обов'язково повинен направляти туди своїх працівників. І основною метою такого форуму це обмін досвідом.

2.2. Проблеми з передачею повноважень до ЦНАП.

Однією з важливих проблем на сьогодні є те, що не всі суб'єкти надання адміністративних послуг готові на даний час віддати свої функції ЦНАП. На сьогодні анти лідером з передачі повноважень можна назвати Міністерство внутрішніх справ України (далі МВС), воно надає перевагу окремому наданню своїх послуг у власних сервісних центрах, нагадаю, що МВС надають такі послуги, як реєстрація автомобілі, видача посвідчень водія та пов'язаних з цим послуг. Також Міністерство юстиції досі не передало послуги з реєстрації актів цивільного стану (реєстрація народження, шлюбу, смерті). Державна міграційна служба України досі у ЦНАП не передає (не встановлює) обладнання для роботи з новими ID- паспортами та закордонними паспортами. Натомість виставлені ДМС вимоги щодо придбання та підключення обладнання є неадекватними з точки зору вартості, так як вартість обладнання з виговлення ID-карток становить від 335 тис. грн., що унеможливорює надання

такої послуги невеликими ЦНАП, які не можуть дозволити собі купівлю вартісного обладнання.

У громадськості складається враження, що вищезазначені міністерства та відомства побачили у цьому власну вигоду. Найбільшою проблемою такого підходу окремих центральних органів виконавчої влади, є руйнування однієї з ключових ідей реформи системи надання адмінпослуг – можливість громадян отримати усі найзатребуваніші адміністративні послуги в одному інтегрованому офісі.

Варто наголосити, що ЦНАП можна вважати повноцінними інтегрованими офісами лише тоді, коли у них буде надаватися увесь перелік найнеобхідніших послуг, зокрема: реєстрація актів цивільного стану; реєстрація місця проживання; видача внутрішніх та закордонних паспортів; реєстрація нерухомого майна; реєстрація бізнесу, видача документів ДАБК. Для сільських громад актуальним є питання наближення послуг з призначення субсидій та державної соціальної допомоги.

2.3 Проблеми законодавчого забезпечення діяльності ЦНАП.

Суперечності з різних нормативно-правових актах, що регулюють процес надання адміністративних послуг не сприяють покращенню процесу надання адміністративних послуг. Наприклад Законом України «Про державний земельний кадастр» встановлено вимоги до адміністратора ЦНАП, який може надавати інформацію з Державного земельного кадастру які не відповідають іншим нормативно-правовим актам. Згідно з Законом України "Про адміністративні послуги" адміністратор призначається на посаду та звільняється з посади особою, яка очолює орган (керівником органу), що прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг.

Відповідно до статті 13 Закону адміністратори центрів є посадовими особами місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Законами України "Про державну службу", "Про місцеві державні адміністрації", "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про службу в органах місцевого самоврядування" визначаються порядок призначення посадових осіб місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, а також вимоги до таких посадових осіб, які не відповідають кваліфікаційним вимогам встановленим ЗУ "Про державний земельний кадастр"

Проблемою, також є відсутність єдиних вимоги до адміністраторів. На різних рівнях законодавство встановлює різні вимоги. Наприклад, адміністратори, які працюють на державній службі, повинні мати вищу освіту, тоді як адміністратори в органах місцевого самоврядування — відповідну вищу. Логічно зробити вимоги стандартними для всіх: знизити "освітню" вимогу до адміністратора хоча б до рівня базової вищої освіти — бакалаврату.

Інша проблема в сфері законодавчого забезпечення діяльності ЦНАП та наданні адміністративних послуг - відсутність в Україні закону про адміністративний збір - призводить до того, що розміри платежів за адміністративні послуги встановлюються численними актами і часто замість одного платежу складають декілька різних і водночас непрозорих. Плата за одні послуги надто висока, а за інші – необґрунтовано низька чи взагалі відсутня.

Попри великий прогрес в інфраструктурному забезпеченні надання адмінпослуг, влада України не звертає достатню увагу на правове регулювання процедурно-правових аспектів взаємодії адміністрації з приватними особами. Так, в Україні відсутній закон про загальну адміністративну процедуру, через що адміністративні акти приймаються без участі заінтересованих осіб. Це нерідко змушує громадян вдаватися до радикальних дій (протестні акції проти забудов тощо). Адміністративні органи не заслуховують громадян перед тим, як прийняти негативний акт, що зачіпає їх права та законні інтереси. Тому нагальним сьогодні є прийняття закону про адміністративний збір; прийняття закону про загальну адміністративну процедуру. [7]

2.4. Проблема фінансування ЦНАП створених районними державними адміністраціями.

Ситуація з фінансуванням роботи ЦНАП найскладнішою є знову ж таки в районних державних адміністраціях (РДА), обумовлено це тим що місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. [2]

Тому, для прикладу, щоб отримати фінансування на матеріальне забезпечення ЦНАП районній державній адміністрації потрібно розробити відповідну програму, яка передбачає виділення коштів з метою забезпечення діяльності ЦНАП, в свою чергу вказана програма затверджується рішенням відповідної ради. Вказаний процес у нинішніх реаліях інформатизованого суспільства є досить тривалим, що не дає змоги райдержадміністраціям, як суб'єктам створення ЦНАП оперативно вирішувати проблеми, нагадаємо що станом на 01.07.2018 року в Україні діє 452 ЦНАП, що створені районними державними адміністраціями, це становить близько 59% усіх діючих ЦНАП.

Проблема фінансування ЦНАП створених РДА, обговорюється на державному рівні, зокрема на це звертається увага і Верховної Ради України.[8]

Вирішення цієї проблеми можливо дійти шляхом створення спільного («міськрайонного» або «селищно-районного») ЦНАП, який обслуговував би і мешканців громади (основного населеного пункту – адміністративного центру, який є одночасно центром району або містом обласного значення, довкола якого розташований однойменний район) і мешканців району.

Реалізувати це можливо таким шляхом: ЦНАП РДА ліквідовується, а на основі узгодженого рішення всі адміністративні послуги для мешканців громади — адміністративного центру району чи міста обласного значення та для всіх мешканців району надаються через ЦНАП органу місцевого самоврядування.

Треба звернути увагу, що послуги, які повинен був надавати ЦНАП РДА, згідно вимог діючого законодавства, обов'язково повинні надаватися в

такому ЦНАП органу місцевого самоврядування. При цьому, орган місцевого самоврядування здійснює матеріально-технічне і ресурсне забезпечення ЦНАП. Також важливо взяти до уваги, що якщо на території району є ще й інші громади, то такий ЦНАП повинен обслуговувати мешканців відповідних громад щодо адміністративних послуг, які належали до компетенції районного ЦНАП без жодних обмежень.

Перевагами спільного (міськрайонного/селищно-районного) ЦНАП є можливість створити максимально інтегрований офіс, зважаючи на більші організаційні та фінансові можливості для створення належного ЦНАП у органу місцевого самоврядування (далі – ОМС), аніж в РДА. Це пов'язано з наявністю суттєво більших надходжень до місцевого бюджету за адміністративні послуги, а також інших ресурсів (приміщень для ЦНАП, можливостей залучення інших коштів місцевого бюджету та ресурсів міжнародної технічної допомоги тощо). У ОМС є більша інституційно-адміністративна спроможність та свобода дій у формуванні штату ЦНАП та його структури, у мотивуванні персоналу ЦНАП (через кращі можливості умов оплати праці в органах місцевого самоврядування).

Важливою є і більша вмотивованість самих органів місцевого самоврядування до надання адміністративних послуг кращої якості (через виборність місцевих голів та місцевих депутатів), а також наступництво в роботі органу місцевого самоврядування. Крім того, необхідно враховувати, що у перспективі проведення реформи децентралізації та адміністративно-територіального устрою, повноваження з надання більшості адміністративних послуг належатимуть органам місцевого самоврядування. Частина РДА будуть перетворені в органи префекторального типу без повноважень з надання адміністративних послуг, інші – реорганізовані або ліквідовані. Ефективний ЦНАП потребує організаційної єдності фронт-офісу та бек-офісу, яку буде можливо забезпечити в органі місцевого самоврядування.

Можливі також і проблеми при створенні спільного (міськрайонного/селищно-районного) ЦНАП.

Є певна колізія у Законі «Про адміністративні послуги». З одного боку, можна тлумачити норми так, що існування ЦНАП при РДА є обов'язковим (п. 3 ч. 2 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги»). З іншого боку, згідно з ч. 3 ст. 12 цього Закону «у містах і селищах, які є адміністративними центрами ... районів, ... центри надання адміністративних послуг можуть забезпечувати надання адміністративних послуг ... районних ... державних адміністрацій на основі їх узгоджених рішень». Тобто, відсутність ЦНАП при РДА у разі роботи лише ЦНАП органу місцевого самоврядування в райцентрі законодавцем вважається допустимою. При цьому варто наголосити, що в Україні вже є досвід ліквідації ЦНАП РДА у зв'язку з створенням та відповідною роботою ЦНАП органу місцевого самоврядування, що взяв на себе повноваження надання адміністративних послуг мешканцям не тільки ОТГ, а й всього району.

Також, потрібен високий рівень взаємоповаги та взаємодії між керівництвом ОМС та РДА. Адже особисті конфлікти чи непорозуміння керівників місцевої громади та райдержадміністрації, а іноді — ще й районної ради, можуть суттєво перешкоджати створенню та роботі спільного ЦНАП.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи можна надати певні пропозиції та практичні рекомендації щодо ефективного управління і розвитку надання адміністративних послуг через ЦНАП на місцевому рівні це :

розробити стратегію запровадження надання адміністративних послуг в електронній формі органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

покращення правового регулювання у наданні адміністративних послуг, оскільки у питанні правового регулювання адміністративних послуг конкретна однозначність відсутня;

запровадження правової регламентації щодо якості адміністративних послуг.

Для ефективного надання адміністративних послуг на місцевому рівні в умовах децентралізації, необхідно розглянути можливість щодо створення єдиного інтегрованого офісу надання адміністративних послуг — спільного "міськрайонного" чи "селищно-районного" ЦНАП, який обслуговуватиме і мешканців громади – адміністративного центру району, і всіх інших мешканців району, в заміну ЦНАП створеним районними державними адміністраціями. Кожна громада повинна бути забезпечена доступними адміністративними послугами.

Враховуючи соціально-економічні реалії сучасного періоду, нестабільність суспільних відносин, які складаються в ході реформ, запровадження правового інституту Центрів надання адміністративних послуг здійснило позитивний вплив на вдосконалення та підвищення ефективності управлінської діяльності. Тому подальше запровадження, та розвиток інституту ЦНАП є об'єктивною необхідністю, викликаною самим життям.

ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ

1. Про адміністративні послуги. [Електронний ресурс]: Закон України від 06.09.2012 Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 32, ст.409 (зі змінами).– Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>)
2. Про місцеві державні адміністрації. [Електронний ресурс]: Закон України, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, N 20-21, ст.190. Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/586-14>)
3. Розвиток мережі ЦНАП в Україні (оновлена інформація за I півріччя 2017. [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://snap.in.ua/>
4. Звіт про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг в Україні за I півріччя 2018 року. [Електронний ресурс]:Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=f344936a-5eb0-482d-ae5a-4575bf03e91a&tag=InformatsiiniTaAnalitichniMaterialiZPitanStvorenniaTsentrivNadanniaAdministrativnikhPoslugDokumentu>.
5. Стаття «Ефективна мережа ЦНАПів має налічувати близько 1000 центрів, - дослідження Мінекономіки. [Електронний ресурс]: Режим доступу:<https://auc.org.ua/novyna/efektyvna-merezha-snapiv-maye-nalichuvaty-blyzko-1000-centriv-doslidzhennya-minekonomiky>
6. Соціологічне дослідження. Фонд "Демократичні ініціативи",- [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.dif.org.ua/ua/events/tende-poslug-eksperti.htm>
7. Євген Школьний, На шляху до побудови сервісної держави. [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://pravo.org.ua/ua/news/20872662-na-shlyahu-do-pobudovi-servisnoyi-dergeavi>
8. Рекомендації слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування з питань стану реалізації законодавства про адміністративні послуги Схвалено на засіданні Комітету 22.02.2017 р., Протокол № 66. [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://pravo.org.ua/ua/news/20871999-opublikovano-rekomendatsiyi-komitetskih-sluhan-z-pitan-stanu-realizatsiyi-zakonodavstva-pro-administrativni-poslugi>

