

**ЩОРІЧНИЙ ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ КОНКУРС
«КРАЩИЙ ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ»**

**Творча робота учасника ІІІ туру
щорічного Всеукраїнського конкурсу
«Кращий державний службовець»
на тему
«Децентралізація надання адміністративних послуг – шлях до розвитку
публічного управління»**

Петренко Олена Олександрівна,
Зачепилівська районна державна
адміністрація Харківської області,
начальник відділу у справах молоді та спорту

14 серпня 2017 року

2017 р.

ВСТУП

Актуальність теми. Важливим чинником становлення України як розвинутої, демократичної, правової європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії є створення ефективної публічної служби, яка є ключовим елементом системи публічного управління. При цьому одним з головних критеріїв її ефективності є рівень задоволеності громадян публічними і зокрема, адміністративними, послугами, які надаються на місцевому рівні. Саме тому серед чотирьох основних векторів здійснення реформ, зафіксованих у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [1], ухваленій Указом Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 року, виділено вектор відповідальності, який передбачає забезпечення гарантій того, що кожен громадянин матиме доступ до високоякісних послуг в публічному секторі, а кожна територіальна громада матиме всі можливості для самостійного вирішення усіх нагальних питань місцевого значення. Особливого значення зазначений вектор набуває в умовах проголошеної керівництвом нашої держави європейської інтеграції та наближення способів здійснення публічного управління до стандартів Європейського Союзу, які, зокрема, ґрунтуються на принципах субсидіарності, децентралізації, пріоритетності прав та свобод громадян, соціальної відповідальності тощо. Зазначене обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Мета та завдання творчої роботи. Метою даної роботи є розробка рекомендацій щодо удосконалення системи надання адміністративних послуг на місцевому рівні в Україні з урахуванням провідного європейського досвіду. Досягнення зазначеної мети обумовило необхідність виконання таких завдань, як здійснення аналізу сучасного стану та установлення основних проблем системи надання адміністративних послуг в Україні; встановлення особливостей розвитку системи надання адміністративних послуг в ЄС; визначення основних напрямків підвищення якості надання адміністративних послуг в Україні на основі запровадження кращого європейського досвіду.

РОЗДІЛ 1

ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ РІВНІ

З моменту проголошення незалежності, в Україні формується система надання адміністративних послуг. Правовою основою їх надання в Україні сьогодні є, перш за все, Конституція України [2], Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], «Про службу в органах місцевого самоврядування в Україні» [4], «Про місцеві державні адміністрації» [5], «Про державну службу» [6], «Про соціальні послуги» [7], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» [8] та інші нормативно-правові акти. Одним з головних серед них став ухвалений у 2012 р. Закон України «Про адміністративні послуги» [9], який виступив каталізатором створення системи надання адміністративних послуг на місцевому рівні. Відзначимо, що на початок 2017 р. до цієї системи входило 682 центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). Найбільша кількість центрів (464) була утворена районними державними адміністраціями (РДА), найменша (28) – органами місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад [10].

Якість обслуговування громадян у ЦНАПах, а також обсяги послуг, які надаються ними, є неоднаковими. Найповніший спектр послуг надають ЦНАП Львова (313 адміністративних послуг), Луцька (308), Хмельницького, Вінниці, Одеси (283), Славуті (218), Івано-Франківська (216). Утім, кількість ЦНАП, які надають більше понад 200 послуг складає лише 2,7 % від загальної кількості. Переважна більшість Центрів надає менше 100 послуг. При цьому на сьогодні юридичним та фізичним особам в Україні надається близько 1700 адміністративних послуг.

Основними проблемами розвитку системи надання адміністративних послуг, які відзначаються авторами моніторингового звіту, підготовленого фахівцями Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, є такі, як:

- низька ефективність діяльності ЦНАП, створених на базі РДА;
- непідключеність ЦНАПів до основних державних реєстрів;
- великі витрати громадян та бізнесу на отримання адміністративних послуг;
- низький рівень інформаційно-технічного забезпечення ЦНАПів, що призводить до того, що он-лайн консультування є доступним лише у 8,7% Центрів, отримання послуг в електронному вигляді у 11,5%, електронні черги – у 13%.

Відзначимо також, що незважаючи на те, що законом «Про адміністративні послуги» передбачено необхідність інформування громадян з питань надання послуг у ЦНАП, низка центрів і досі 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 [10]. Окрім того, згідно з оцінкою незалежних експертів та науковців, інформація про адміністративні послуги на веб-сайтах багатьох центрів є недостатньою, неактуальною, суперечливою, її розташування є незручним для користувачів [11].

Як наслідок, рівень задоволення громадян якістю надання адміністративних послуг на місцевому рівні є вкрай незадовільним. Так, за результатами дослідження, яке проводилося кафедрою політології та філософії Харківського регіонального інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України у період з 10 вересня по 28 листопада 2016 р¹, якість надання адміністративних послуг в Україні залишається вкрай низькою. Так, більшість експертів визнали невисоким рівень адміністративних послуг, які надаються громадянам на

Примітка 1. Дослідження проводилося методом експертного опитування. У якості експертів у дослідженні виступали працівники органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, представники приватного бізнесу, політичних партій та громадських організацій м. Києва, Луганської, Сумської, Полтавської, Харківської та деяких інших областей України. Загальна кількість опитаних склала 222 особи.

місцевому рівні (рис.1). Лише 16% опитаних оцінили такі послуги як добрі.

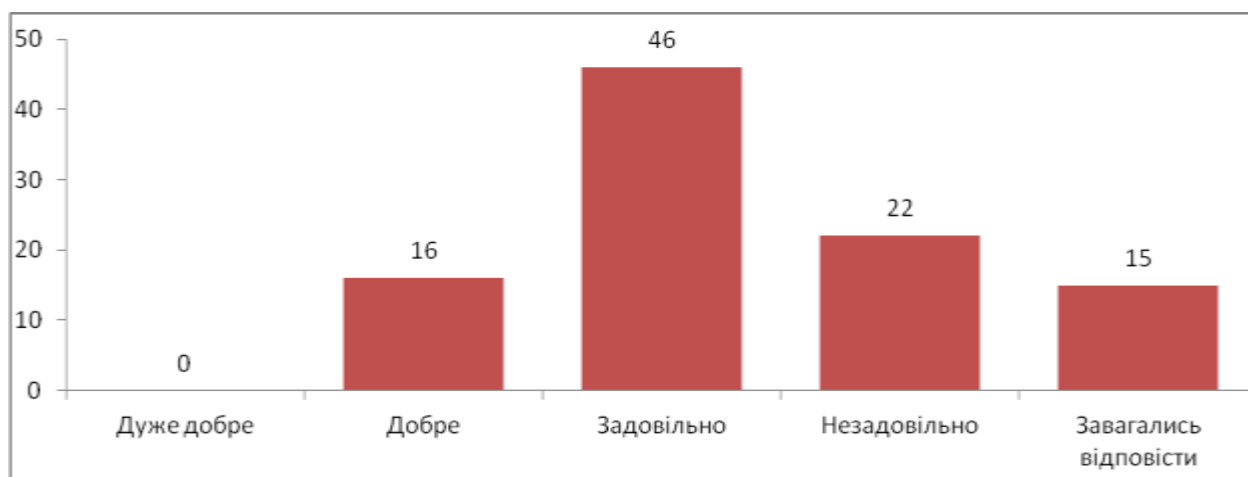


Рис. 1. Оцінка якості адміністративних послуг в Україні (у %)

Тому не дивно, що більшість опитаних визнали, що адміністративні послуги краще надаються у країнах ЄС, ніж в Україні (рис. 2).

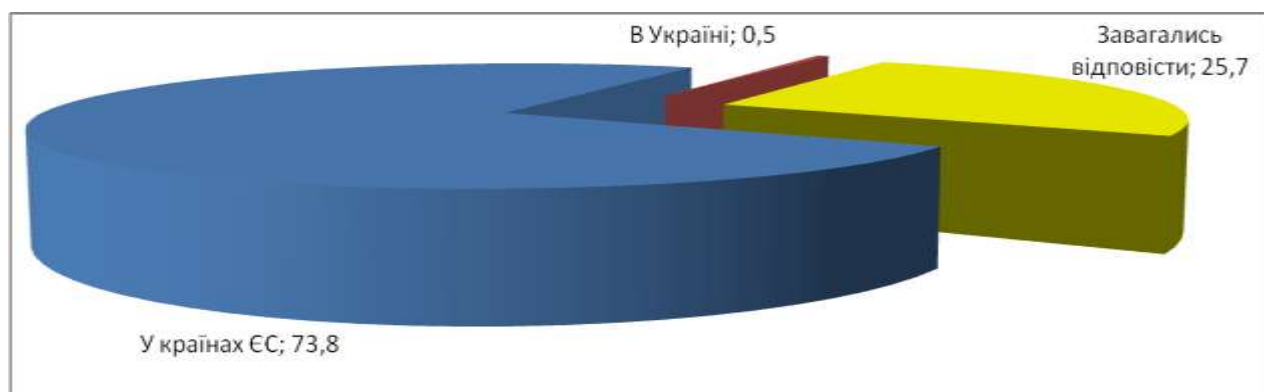


Рис. 2. Розподіл відповідей експертів на запитання «Де краще надаються адміністративні послуги громадянам: у країнах ЄС чи Україні?» (у %)

Серед переваг, які існують у країнах ЄС, експерти звернули увагу на таке:

- непотрібність давати хабарі, «віддячувати» (50%);
- націленість публічних органів на надання послуг (45,9%);
- наявність у пересічних громадян прав і можливостей їх відстоювати (42,9%);
- зрозумілість, куди треба звертатися для вирішення певної проблеми (38,8%);
- оперативність розгляду звернень та вирішення питань (32,3%).

Відповідно, логічним виглядає той факт, що найважливішими критеріями для оцінки якості адміністративних послуг опитані назвали мінімум бюрократичних процедур для їх отримання (37,2%), доступність послуги, її невелику вартість (29,8%), відповідність потребам громадян (25,1%).

Серед чинників, які найбільше сприятимуть підвищенню якості надання адміністративних послуг в Україні, експерти відзначили спрощення процедури надання послуг (44,3%), а також збільшення відповідальності працівників органів публічного управління, які повинні надавати послуги (27,9%).

Відзначимо, що питанням підвищення якості надання адміністративних послуг приділяється сьогодні достатньо уваги керівництвом української держави. Так, у Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки [12], серед пріоритетів розвитку системи надання адміністративних послуг визначено: підвищення якості та доступності адміністративних послуг, децентралізація базових адміністративних послуг; зниження адміністративного навантаження на громадян і юридичних осіб; впровадження електронної міжвідомчої взаємодії та електронного документообігу; надання адміністративних послуг в електронному вигляді.

Важливим кроком щодо реалізації останнього напрямку стало ухвалення 16 листопада 2016 р. Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні [13]. У рамках даної Концепції визначено основні напрями, механізми та етапи формування ефективної системи надання адміністративних послуг в електронній формі в Україні. Концепцією, зокрема, передбачено, що протягом 2016-2019 рр. необхідно провести оптимізацію 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 Концепції.

Формування ефективної системи електронних послуг в Україні, також передбачає їх доступність з одного місця – Єдиного державного порталу адміністративних послуг. Між тим, такий портал сьогодні функціонує тільки в пілотному вигляді.

РОЗДІЛ 2.

АНАЛІЗ ПРОВІДНОГО ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ

Розвиток системи надання адміністративних послуг в Україні є неможливим без урахування провідного закордонного, та зокрема, європейського досвіду. Загалом, необхідно відмітити, що наприкінці минулого століття у більшості країн ЄС існувала усвідомлена необхідність реформування, докорінної модернізації публічної служби та системи надання публічних послуг. Виходячи з цього європейськими інституціями було зроблено низку важливих кроків, спрямованих на реалізацію реформ в публічній сфері. В основу цих реформ було покладено такі принципи: демократизація та відкритість управління; пріоритетність пересічного громадянина, його інтересів і потреб; орієнтація на кінцевий результат; рентабельність та простота управління.

Це призвело до низки структурних змін у системі надання адміністративних послуг.

Так, *першою важливою особливістю* надання адміністративних послуг в ЄС, є те, що більшість таких послуг надаються на місцевому рівні. Система надання адміністративних послуг в ЄС є повністю децентралізованою і наближеною до кінцевих споживачів. Тому не дивним є пропорційний розподіл кадрів публічної служби між різними адміністративними рівнями держав – членів ЄС (табл. 1) [14, с.46].

Другою особливістю – стала уніфікація та стандартизація таких послуг. Протягом останніх років в ЄС ухвалено чимало нормативних документів, які спрямовані на затвердження таких стандартів, зокрема Директива N 98/34 / ЄС Європейського парламенту і Ради ЄС про процедуру надання інформації в галузі технічних стандартів і регламентів, а також правил надання послуг в інформаційному суспільстві [15]. Під стандартами якості адміністративних

послуг при цьому розуміються мінімальні вимоги щодо надання адміністративної послуги, які повинен забезпечити адміністративний орган, а також критерії, за допомогою яких можна оцінити, наскільки споживач адміністративної послуги буде задоволений її наданням.

Таблиця 2.1

Розподіл кадрів публічної служби в ЄС по адміністративним рівням

№	Члени ЄС	Центральна адміністрація, (%)	Регіональна адміністрація, (%)	Провінційна адміністрація, (%)	Муніципальна адміністрація, (%)
1.	Бельгія	22,9	20,7	4, 1	52,3
2.	Данія	7,8	-	22,8	69,4
3.	Німеччина	7,2	32,8	-	60, 1
4.	Греція	84,8	-	-	15,2
5.	Іспанія	22, 2	48, 1	-	29,7
6.	Франція	39,0	-	9,3	51,7
7.	Ірландія	57,2	-	-	42,8
8.	Італія	41,5	8,0	7,7	42,7
9.	Люксембург	80,6	-	-	19,4
10.	Нідерланди	31,1	-	7,2	61,7
11.	Австрія	26,4	29,6	-	44,0
12.	Португалія	75,8	-	-	24,2
13.	Фінляндія	24,8	-	-	75,2
14.	Швеція	16,8	-	15,5	67,8
15.	Велика Британія	39,2	-	-	60,8

При цьому під час визначення стандартів враховуються такі критерії [16]:

1) Результативність. Адміністративний орган повинен направити свою діяльність на те, щоб задовольнити потребу громадянина. При цьому він повинен орієнтуватися на досягнення результату, а не на виконання правил.

2) Простота. Вимоги, які ставляться громадянину для отримання послуги, повинні бути простими і обґрунтованими. Взаємодія між адміністративними органами (погодження, експертизи, повідомлення) має здійснюватися переважно всередині адміністрації, без залучення громадянина.

3) Терміновість, оперативність і своєчасність. Послуга повинна надаватися не пізніше визначеного терміну (терміновість), по можливості якомога швидше (оперативність) і з урахуванням конкретних потреб

громадянина в певній ситуації (своєчасність).

4) Зручність. Зручно, коли все або більшість адміністративних послуг можна отримати в одному місці (тут же оплатити їх) і коли громадянин спілкується з органом влади не більше двох разів (коли звертається за послугою і коли отримує позитивний результат). Зручність може включати в себе *доступність (фізичну або територіальну близькість), тобто можливість особи без непомірних (непропорційних) витрат часу, коштів і особистих зусиль відвідати адміністративний орган*. Зручно, коли особа може відвідати адміністративного органу не тільки в робочі дні та години, а й, наприклад, у вихідний день або ввечері. Цей критерій також означає, що особі надається максимум способів звернення за послугою або за інформацією про неї (наприклад особисто, поштою, електронною поштою тощо) тощо;

5) Чутливість. Адміністративний орган і його працівники повинні ставитися до кожного громадянина як до найважливішого споживача / клієнта. Службовець, який спілкується з приватною особою, повинен роз'яснювати їй її права і обов'язки, повідомляти іншу необхідну інформацію, тобто сприяти особі в позитивному вирішенні її справи;

6) Відкритість. Інформація, необхідна для отримання адміністративної послуги, повинна бути відкритою і легкодоступною. Адміністративний орган повинен консультувати споживачів послуг з усіх питань, пов'язаних з отриманням послуг.

7) Рівність. Адміністративний орган повинен однаково (однаково доброзичливо) ставитися до всіх споживачів адміністративних послуг. Це також означає, що однакові справи повинні вирішуватися однаково, в однаковий термін, з однаковими вимогами тощо.

8) Мінімальна (справедлива) вартість. Вартість послуги, за загальним правилом, не повинна перевищувати фактичних витрат на надання цього виду послуг. Стандартом також має бути централізоване визначення плати за адміністративну послугу в фіксованому розмірі (це означає, що послуга буде коштувати однаково в різних регіонах тощо).

9) Обґрунтованість. Стандарти засновані на вивченні досвіду роботи, дослідницьких даних тощо.

10) Можливість виміряти (стандарти можна оцінити якісно і кількісно). У багатьох країнах стандарти діяльності державних службовців засновані на міжнародному стандарті ISO 9001:2000.

Третьою особливістю надання публічних послуг в ЄС є інформатизація цього процесу, розвиток інтернет-обслуговування та електронного урядування. Як наслідок, більшість адміністративних послуг в ЄС сьогодні можна отримати в електронному вигляді [17, с. 32].

Четвертою особливістю є створення умов для залучення громадян у якості партнерів органів публічного управління для проведення контролю якості та підвищення ефективності функціонування системи надання адміністративних послуг [18].

Отже, говорячи про напрями розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні, можна відзначити декілька ключових напрямів її впровадження.

1) Децентралізація надання адміністративних послуг. Система надання адміністративних послуг має бути максимально наближеною до кінцевого споживача, а громади повинні отримати право самостійно вирішувати свої місцеві проблеми.

2) Удосконалення правового регулювання та розвиток системи електронних послуг. Варто унормувати відносини у сфері надання адміністративних послуг, спираючись на європейські принципи залучення отримувачів публічних послуг до самостійного розв'язання власних проблем; якості та ефективності; прозорості надання таких послуг. Важливим у цьому зв'язку є ухвалення закону України «Про адміністративні процедури» та комплексу нормативних актів, спрямованих на регламентацію надання електронних адміністративних послуг.

3) Удосконалення організаційних механізмів надання адміністративних послуг. Найважливішим із таких механізмів є впровадження якісно нового

змісту діяльності щодо управління адміністративним обслуговуванням – формування рівноправних суб'єктів взаємодії на місцевому рівні, які будуть брати активну участь у процесі удосконалення адміністративного обслуговування громадян.

4) Забезпечення зростання адаптивності сфери публічних послуг до змін внутрішнього та зовнішнього середовища, та, водночас, інституційної стійкості.

Система надання адміністративних послуг має бути гнучкою та здатною змінюватися, відповідно до змін потреб громадян та змін зовнішнього середовища. Це передбачає можливість забезпечення постійних змін самих послуг, особливостей їх надання, організаційних структур управління тощо. А це, в свою чергу, є неможливим за умов централізації процесу надання послуг та високого рівня залежності організаційних структур нижчого рівня від рішень, які ухвалюються «нагорі».

Таким чином, впровадження зазначених заходів дозволить не тільки підвищити рівень задоволення громадян послугами, які надаються, а й удосконалити всю систему публічного управління в Україні, наблизивши її до кращих європейських стандартів.

ВИСНОВКИ

1. Протягом останніх років в Україні керівництвом держави докладається чимало зусиль щодо створення ефективної системи надання адміністративних послуг. Як наслідок, по всій країні функціонують Центри надання адміністративних послуг із широким спектром функцій і повноважень. У той же час нинішній стан системи надання адміністративних послуг в Україні свідчить про необхідність її суттєвого вдосконалення. Побудовані за старою схемою централізовані організаційні структури управління, незважаючи на запозичені в європейських країнах форми адміністративного обслуговування, не дають очікуваного ефекту. Низький рівень якості послуг, їх замала кількість та складнощі в отриманні, непідконтрольність громадянам, відсутність належного інформаційно-технічного забезпечення викликають невдоволеність населення країни як самими послугами, так і владою в цілому.

2. У країнах ЄС рівень надання адміністративних послуг є набагато вищим, ніж в Україні завдяки проведенню за останні 20 років низки структурних реформ публічного управління, спрямованих на децентралізацію процесу управління, стандартизацію та інформатизацію процесу надання послуг, а також налагодженню активних партнерських відносин з громадянами.

3. Спираючись на провідний європейський досвід, можна стверджувати, що децентралізація системи надання адміністративних послуг, передача відповідних функцій і повноважень на місцевий рівень дозволить покращити і спростити доступ громадян до таких послуг, зробити їх отримання більш зручним для споживачів, підвищити якість їх обслуговування. При цьому розширення повноважень органів місцевого самоврядування з метою надання більш якісних послуг громадянам на місцевому рівні з урахуванням принципів відкритості, зручності, територіальної доступності, результативності, партнерства має стати одним з основних завдань широкомасштабної реформи публічного управління, що реалізується сьогодні в Україні.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
2. Конституція України [Електронний ресурс]. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (зі змінами). – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (зі змінами). – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
4. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III (зі змінами). – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
5. Про місцеві державні адміністрації : [Електронний ресурс] : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
6. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII (зі змінами). – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
7. Про соціальні послуги [Електронний ресурс] : Закон України від 19.06.2003 №966-IV (зі змінами). – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main/966-15>
8. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 № 13 (зі змінами). – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-п>.
9. Про адміністративні послуги [Електронний ресурс] : Закон України від 06.09.2012 № 5203-V (зі змінами). – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

10. Звіт про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг у 2016 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://issuu.com/mineconomdev/docs/f96f86420b2e80>

11. Дембіцька С. Л. Адміністративні послуги населенню України органами місцевого самоврядування : навч. посіб. / С. Л. Дембіцька ; За заг. ред. О. І. Остапенка ; М-во освіти і науки України, Нац. ун-т «Львівська політехніка». – Львів : Вид-во Львів. політехніки, 2015. – 210 с.

12. Деякі питання реформування державного управління України [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p>

13. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 918-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-p>.

14. Policy-Making in the European Union / Ed. H. Wallace, W. Wallace. – Oxford University press, 2014. – 610 p.

15. Директива № 98/34/ЕС Європейського парламенту і Ради ЄС о процедурі надання інформації в області технічних стандартів і регламентів, а також правил надання послуг в інформаційному суспільстві [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://consultant.parus.ua/?doc=088A5D1053>

16. Сороко В. М. Адміністративні процедури та адміністративні послуги: імплементація досвіду країн ЄС : навч.-метод. матер. / В. М. Сороко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : НАДУ, 2015. – 44 с.

17. Електронне урядування : підручник / А. І. Семенченко, Н. В. Грицяк, О. Б. Кукарін [та ін.] ; за наук. ред. Н. В. Грицяк, А. І. Семенченка ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : НАДУ, 2016. – 128 с.

18. Гошовська В. А. Глобалізація: нові моделі стратегічного партнерства України : навч.-метод. матер. / В. А. Гошовська, Р. В. Войтович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : НАДУ, 2015. – 56 с.