

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

Творча робота учасника третього туру
щорічного Всеукраїнського конкурсу
«Кращий державний службовець»
на тему:

**«Децентралізація надання адміністративних послуг –
шлях до розвитку публічного управління»**

Кривошей Тетяна Сергіївна

Пологівська районна державна
адміністрація Запорізької області

державний реєстратор відділу з
питань організації діяльності центру
надання адміністративних послуг

_____ 2017 р.
дата виконання

підпис учасника

2017 рік

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СТАНДАРТІВ ЯКОСТІ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ	4
РОЗДІЛ 2. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ – ШЛЯХ ДО РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	6
2.1. Запровадження інституту надання адміністративних послуг в Україні	6
2.2. Повноваження центрів надання адміністративних послуг при здійсненні окремих видів послуг	8
РОЗДІЛ 3. ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НА ЗМЕНШЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ ПРОЯВІВ У ВЛАДІ.....	11
РОЗДІЛ 4. ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПІВ, РЕКОМЕНДОВАНИХ РАДОЮ ЄВРОПИ ПІД ЧАС РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	12
ВИСНОВКИ.....	13
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	14

ВСТУП

До найважливіших функцій держави Конституцією України віднесено забезпечення прав і свобод людини, соціальний, правовий та економічний захист громадян через систему надання публічних послуг. Саме права і свободи людини та громадянина та їх гарантії визначають зміст, спрямованість державної діяльності, а їх закріплення та забезпечення є головним обов'язком держави.

Реалізація конституційних положень значною мірою залежить від організації державного управління.

В кінці XX – на початку XXI ст. уряди багатьох країн світу здійснили ряд реформ, що сприяли покращенню їх функціонуванню, у відповідь на вимогу громадян, які були невдоволені великою кількістю державних установ та не надто високою якістю надання ними публічних послуг. Уряди експериментували з багатьма концепціями вдосконалення своєї роботи. Ціла низка політичних, соціально-економічних та інституційних факторів спричинила появу нової форми управління в публічному секторі.

Трансформації урядів супроводжувалися заміною традиційних механізмів управління на ринкові: з “наказувати і контролювати” на “мотивувати та отримувати результат”. Підвищення продуктивності роботи державних установ, запровадження ринкового стилю управління, децентралізація, фокусування уваги на результатах, а не на процедурах – основні чинники, що вплинули на появу нової форми управління у державному секторі.

Питання розвитку системи надання публічних, зокрема адміністративних, послуг постало і в Україні. Це щодалі знаходять все більшого висвітлення у фахових виданнях з державного управління. Однак найбільш слухні пропозиції, як правило, можуть внести фахівці, які безпосередньо щоденно пов'язані з роботою по наданню адміністративних послуг.

З огляду на це, метою моєї роботи є дослідження у сфері нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації, як шляху до розвитку публічного управління в територіальних громадах.

РОЗДІЛ 1

РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СТАНДАРТІВ ЯКОСТІ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Термін “публічне управління” (англ. public management), який замінив термін “публічне адміністрування” (англ. public administration), вперше використовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р. “Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики” (визначення Кілінга). Поява нової форми управління у публічній сфері була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують, для того, щоб усі інституції публічної сфери працювали краще. Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій.

Кожна правова держава досконало функціонує лише у якісній практичній взаємодії базових відносин "держава - суспільство". Розвиток суспільства відбувається завдяки вдосконаленню управлінської діяльності держави шляхом оперативного вирішення спільних завдань.

Глобальні зміни країн розвиненої демократії у напрямі удосконалення своїх державних систем управління вимагають від української держави адекватно реагувати на такі виклики сьогодення шляхом здійснення політико-правових реформ. Здійснення нового підходу до управління, який міг би забезпечити ефективне державне управління та задоволення суспільних потреб у найкращий спосіб потребує і українське громадянське суспільство. Найперспективнішим напрямом такого управління є публічне управління через надання адміністративних послуг у тому числі.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. N90-р схвалено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, де критеріями стандартів надання адміністративних послуг визначені: результативність, своєчасність,

доступність, вибір способу звернення, відкритість, ввічливість та повага до громадянина, професійність.

В серпні 2017 року Міністерством економічного розвитку і торгівлі України спільно із Офісом реформи адміністративних послуг та за підтримки Програми USAID «Лідерство в економічному врядуванні» з урахуванням практичного досвіду впровадження таких стандартів центрами надання адміністративних послуг – членами Всеукраїнської асоціації центрів надання адміністративних послуг розроблені Єдині вимоги (Стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг - організаційно-інструктивні та частково методичні матеріали. Дотримання Єдиних вимог (Стандарту) гарантуватиме, що взаємодію із кожним відвідувачем буде організовано якісно, всі звернення будуть опрацьовані своєчасно. Єдині вимоги (Стандарт) рекомендовані до застосування центрами надання адміністративних послуг (надалі ЦНАП) усіх рівнів по всій території України.

Завданнями публічного управління має стати поєднання концепцій раціональної бюрократії, нового державного менеджменту та доброго врядування, основними з яких є: зміна функцій і структури органів виконавчої влади у напрямку уникнення дублювання їх повноважень; реформа системи бюджетних видатків та доходів; реформа системи державного регулювання; деконцентрація та децентралізація владних повноважень; реорганізація державного контролю; дерегуляція та спрощення управлінських процедур; організація вільного доступу до інформації про діяльність державних органів влади; створення інфраструктури інформаційного обміну та підтримки реалізації адміністративної реформи на всіх рівнях влади; застосування сучасних інформаційних технологій; реалізації принципу підзвітності та підконтрольності влади громадським організаціям. Сучасна Україна стоїть на порозі багатьох викликів у напрямку державотворення. До не розроблених, а також досліджуваних у певних ідеологічних рамках, питань, належить і публічне управління.

РОЗДІЛ 2

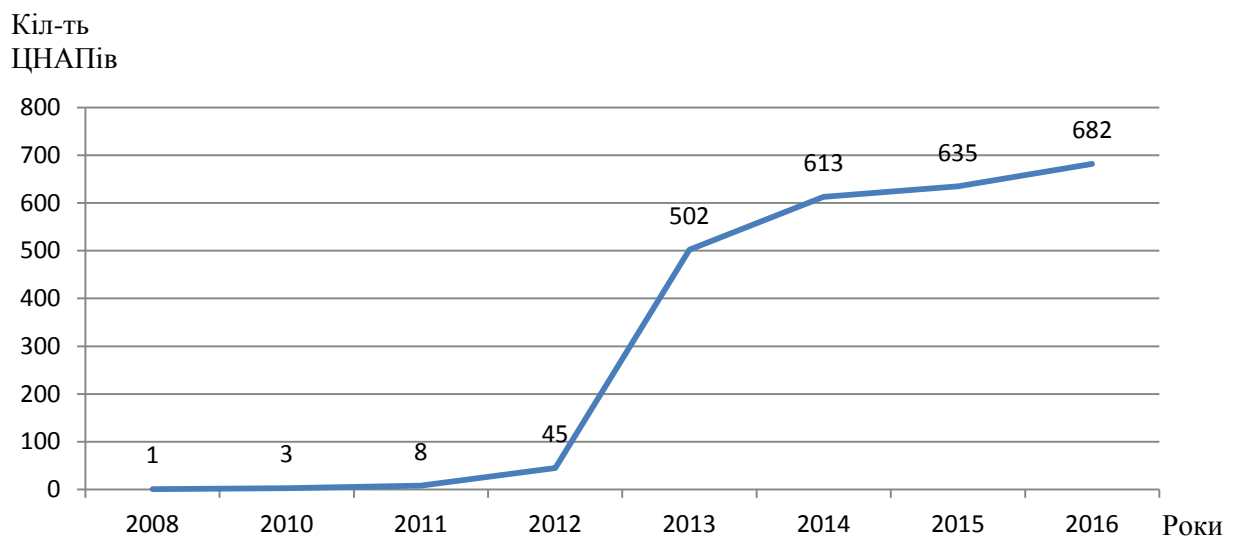
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ – ШЛЯХ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1. Запровадження інституту надання адміністративних послуг в Україні

В Україні інститут адміністративних послуг було запроваджено Концепцією адміністративної реформи, затвердженою Указом Президента України від 22 липня 1998 р. Метою адміністративної реформи було і формування системи державного управління, яка стала б близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності було б служіння народів, національним інтересам. З метою виконання завдань Концепції приймалися закони, постанови та розпорядження, які були спрямовані, на покращення умов для отримання адміністративних послуг лише суб'єктами господарювання, але це в свою чергу дало потужний імпульс для створення ЦНАПів населенню.

І лише 6 вересня 2012 року було прийнято Закон України «Про адміністративні послуги», який визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг та направлений на запобігання проявам корупції.

За даними Мінекономрозвитку після прийняття Закону з 2012 року різко збільшилося кількість центрів надання адміністративних послуг (графік 1).



Графік 1. Показники утворення ЦНАПів в Україні.

На цей час децентралізація адмінпослуг, підвищення їх якості, наближення їх до громадян та бізнесу, а також подальша розбудова мережі ЦНАПів визначені пріоритетними напрямками реформування системи надання послуг в Україні.

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Разом з тим, в Україні задекларовано конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності місцевого самоврядування.

Основні зміни, закладені в пропонованій Міністерством регіональної політики концепції реформи муніципальної публічної влади та змін до Конституції України, передбачають: запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою України – регіон, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування; передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення саме громад максимально широким колом повноважень; чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі через їх участь в загальнодержавних податках; ліквідація державних адміністрацій і створення державних представництв з контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.

Майже у кожному районі були створені центри надання адміністративних послуг. Так, у Пологівському районі Запорізької області розпорядженням голови райдержадміністрації від 18.03.2013 року № 132 “Про організацію роботи центру надання адміністративних послуг Пологівської райдержадміністрації” створено відділ з питань організації діяльності ЦНАПу. Для забезпечення стабільного функціонування центру районною радою Пологівського району затверджено “Програму розвитку та функціонування ЦНАП”, якою виділено на 2017 рік 45 тис.грн.

2.2. Повноваження центрів надання адміністративних послуг при здійсненні окремих видів послуг

При децентралізації надання адміністративних послуг оптимальний перелік послуг, які надаються центрами затверджується рішенням територіальної громади і залежить від її інституційної спроможності. Це визначається Законом України «Про адміністративні послуги». Якщо йдеться про громади на базі міст (особливо середніх та великих), то очевидно, що ЦНАПи у таких громадах повинні надавати максимальний спектр послуг. Зокрема, до базових адміністративних послуг можна віднести послуги з реєстрації актів цивільного стану, місця проживання і видачі (обміну) паспортних документів, нерухомості, суб'єктів господарювання, транспортних засобів та видачі (обміну) посвідчень водія тощо. Тобто послуги, з отриманням яких протягом життя зіштовхується абсолютна більшість громадян.

Так, на сьогодні органами місцевого самоврядування вже надаються наступні послуги:

- реєстрація місця проживання особи та зняття з реєстрації місяця проживання особи (з 4.04.2016 р. Державна міграційна служба припинила свої повноваження);

- реєстрація нерухомого майна та реєстрація юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців (територіальні органи юстиції припинили відповідні повноваження з 30.04.2016 р.);

- отримання інформації з Державного земельного кадастру;

- реєстрація декларацій у сфері будівництва, видача документів у сфері дозвільної діяльності.

Крім цього, у багатьох ЦНАПах забезпечено доступ до додаткових супутніх послуг. Таким чином, можна говорити про практичну реалізацію одного з принципів надання адмінпослуг, а саме їх територіальна доступність та зручність (зосередження усіх виконавчих органів в одному приміщенні певної громади).

Ефективне та прозоре державне регулювання у сфері надання адмінпослуг є запорукою створення сервісної держави. Слід зазначити, що у всіх демократичних країнах базові адміністративні послуги надаються органами місцевого самоврядування або віддано на аутсорсінг.

Однією складовою реформування системи надання адмініспослуг стала Реформа, яка стосується децентралізації та демонополізації повноважень у сфері державної реєстрації прав на нерухоме майно та бізнесу. Завдяки цій реформі зросла кількість послуг, що надаються ЦНАПами.

Завдяки проведенню реформи Мін'юстом, вдалося зруйнувати монополію, яка була основою корупції. На сьогодні, коли є конкуренція і декілька суб'єктів на ринку, які виконують цю функцію, корупція не має сенсу. До 2016 року до Реєстру речових прав та Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань було підключено близько 650 районних управлінь юстиції. Реформа посприяла покращенню доступності та розширенню точок реєстрації майна та бізнесу, адже нині реєстраційні сервіси надають і місцеві органи влади, і нотаріуси, і акредитовані суб'єкти (мал.1). Також запроваджено принцип екстериторіальності, завдяки якому органи місцевої влади можуть надавати послуги і громадянам сусідніх районів та отримувати за це кошти.



Мал.1 Розширення точок реєстрації майна та бізнесу

З прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» розпочато виконання мети Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333.

Всі функції з квітня 2017 року по реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання були покладені на уповноважені органи місцевого самоврядування. Відтепер передача інформації про реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання/перебування фізичних осіб переходить з реєстрів територіальних громад до Єдиного державного демографічного реєстру.

У Верховній Раді України зареєстровано Урядовий 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 (реєстр.№ 6150 від 28.02.2017).

Проектом Закону розширюються повноваження виконавчих органів сільських, селищних та міських рад щодо надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану.

Проведення реформ публічного управління та створення ЦНАПів знайшло свою підтримку у населення та бізнесу. Так, у Пологівському районі Запорізької області надання адміністративних послуг через такий центр постійно збільшується, динаміка звернень зростає, змінюється структура надання адміністративних послуг за видами.

РОЗДІЛ 3

ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НА ЗМЕНШЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ ПРОЯВІВ У ВЛАДІ

З метою зменшення корупційних проявів у владі, зокрема у ЦНАПах правоохоронними органами здійснюється зовнішній контроль за порядком надання посадовими особами центрів адміністративних послуг. Внутрішній контроль здійснюють голови райдержадміністрацій та облдержадміністрацій.

Для оцінки діяльності ЦНАПів органами виконавчої влади проводиться анкетування юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадян. Так в Запорізькій області проведення такого анкетування передбачено розпорядженням голови облдержадміністрації від 19.04.2017 № 176 «Про діяльність центрів надання адміністративних послуг у Запорізькій області». За результатами анкетування направляється звіт оцінки діяльності (додаток 2).

При наданні адмінпослуг фактів незаконного нав'язування інформації щодо функціонування посередницьких структур у Пологівській райдержадміністрації Запорізької області з часу створення центру не надходило.

У містах і районах області постійно діють телефонні “гарячі лінії” щодо надання адмінпослуг суб’єктам господарювання.

У Дніпропетровській області створено 35 ЦНАПів. Центри функціонують в усіх містах обласного значення (13) та районах області (22).

На кожний вид адміністративної послуги розроблено інформаційні та технологічні картки, в яких “покроково” прописана вся необхідна процедура. Місця прийому суб’єктів звернень у Центрах облаштовано інформаційними стендами із зразками відповідних документів. Прийом суб’єктів звернень здійснюється згідно з графіками.

Посадові особи Центрів ознайомлюються під особистий підпис з положеннями Законів України «Про державну службу», «Про запобігання корупції».

РОЗДІЛ 4

ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПІВ, РЕКОМЕНДОВАНИХ РАДОЮ ЄВРОПИ ПІД ЧАС РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Україна перебуває на етапі формування нового формату відносин між державою та громадянами. Після значних потрясінь, що випали на долю України, почався новий етап розбудови Української держави, в якій кожен має відчувати себе громадянином, якого цінують і поважають, інтереси якого враховуються. І якщо ми цього досягнемо, то чинна ст. 3 Конституції України перестане бути чисто декларативною нормою права, а стане дієвим принципом життя Держави, що прискорить змогу рівню публічного управління у державі досягти рівня європейських управлінських стандартів.

Надання публічних послуг адміністративним органом - реалізація ним своїх дискреційних повноважень, тобто повноважень, які орган чи його посадова особа може здійснювати з певною мірою свободи: обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найбільш відповідним за даних обставин.

Тому під час реалізації дискреційних повноважень, адміністративний орган влади повинен застосовувати принципи, рекомендовані Радою Європи, що визначені Рекомендацією № К (80) 2, які за умови децентралізації надання адміністративних послуг покращать засади публічного управління: не переслідувати мети, відмінної від тієї, задля якої його наділено такими повноваженнями; дотримуватися принципу об'єктивності й безсторонності, враховуючи лише ті фактори, які мають відношення до даної конкретної справи; дотримуватися принципу рівності перед законом, не допускаючи несправедливої дискримінації; забезпечувати належну рівновагу між негативними наслідками, які рішення органу може мати для прав, свобод чи інтересів осіб, та переслідуваною при цьому метою; приймати своє рішення в межах розумного строку з урахуванням характеру справи, яка вирішується; послідовно та узгоджено застосовувати загальні адміністративні приписи, одночасно враховуючи конкретні обставини кожної справи.

ВИСНОВКИ

Створення зручних і доступних умов для отримання приватними особами адміністративних послуг є однією з головних задач, що має вирішуватися органами державної влади та місцевого самоврядування. Позитиви для керівництва міста та працівників органів влади є не менш вагомими, це зокрема: задоволені громадяни; упорядковані умови праці; раціональні процедури прийняття рішень; мінімізація умов для корупції та зловживань; покращений інвестиційний клімат.

Але на мій погляд надання адміністративних послуг було б набагато якіснішим, якби на державному рівні були вирішені наступні питання: підвищення рівня професійної підготовки працівників ЦНАПів; впровадження електронного документообігу між органами державної влади, які є суб'єктами надання адмінпослуг та ЦНАП; розроблені державні стандарти, в яких відобразити перелік необхідних документів для отримання послуг; запровадити можливість надання адмінпослуг за зверненням не лише на території області чи району, а й на всій території України; зменшити в законодавчих актах відсилочні норми, які ускладнюють вивчення нормативно-правових актів та призводять до неоднакового застосування державними органами встановлених норм. Тоді б, мета реформи публічного управління та децентралізація надання адмінпослуг були б виведені на рівень чітких і зрозумілих стандартів.

Тільки грамотне і комплексне поєднання і використання різних форм децентралізації в процесі публічного управління дозволить зробити його дійсно ефективним, оперативним, раціональним, а отже демократичним.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративні послуги: стан та перспективи реформування : [Збірник матеріалів] / [В.П. Тимошук, Н.Л. Добрянська, О.В. Курінний та ін.]; за ред. В.П. Тимошука, О.В. Курінного. – К., 2015. – 428с.
2. Босак О.З. Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні // Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : монографія / Босак О.З. / Нац. Акад.. держ. упр. При Президентові України ; відп. Редактор І.А.Грицяк.-К.: К.І.С., 2009. – 240с.
3. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 №523-р зі змінами). – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-p>
4. Єдині вимоги (стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] : Міністерство економічного розвитку і торгівлі - Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?Id=d20ea076-8757-417b-8c3a-6d8c6a741fca>
5. 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>.
6. Мердова О.М. Децентралізація сфери надання адміністративних послуг – 2015 – режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pppd_2015_1_5
7. «Проблемні питання децентралізації адміністративних послуг в Україні». Аналітична записка [Електронний ресурс] Національний інститут стратегічних досліджень – режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1797>
8. 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>.

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] : Закон України від 10.12.2015 № 888-VIII – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/888-19/page>

10. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII (зі змінами). – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

11. 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>.

12. 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.