

Доступність центру надання адміністративних послуг – основа реформування місцевого самоврядування

Шпак Ю. В.

здобувач кафедри публічно-правових дисциплін

Київський міжнародний університет

вул. Львівська, 49, Київ, Україна,

начальник управління надання адміністративних послуг

Святошинська районна в місті Києві державна адміністрація

пр. Перемоги, 97, Київ, Україна

orcid.org/0000-0002-9995-9910

shpak668@ukr.net

Ключові слова: *об'єднана територіальна громада, адміністративна послуга, децентралізація, публічне управління, орган місцевого самоврядування.*

Реформа децентралізації є однією з найбільш масштабних державних реформ, адже саме результати ефективності впровадження реформи ми можемо безпосередньо спостерігати у повсякденному житті українців. Процеси децентралізації спрямовані на покращення життя українців майже в кожній сфері, а тому вони тісно переплітаються із реформуванням системи надання адміністративних послуг. Створення безпечних та доступних умов для отримання адміністративних послуг – це головне завдання, що має вирішуватися органами місцевого самоврядування. Центр надання адміністративних послуг покращує життя мешканців громади, чим наближає органи влади до потреб громадськості, що робить систему надання адміністративних послуг відкритою, доступною та орієнтовною на клієнта в особі громадянина.

У рамках створення об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) важливо оптимізувати мережу центрів надання адміністративних послуг згідно з вимогами чинного законодавства, окремо зосереджуючи увагу на реальних потребах громади, адже проблема полягає в недоступності адміністративної послуги для жителів віддалених місцевостей від центру об'єднаних територіальних громад, адже натеper при органах місцевого самоврядування наявні лише розширені підрозділи, кожний з яких спеціалізується на вузькому самостійному напрямі, що унеможливило отримання особою декількох публічних послуг одразу в одному місці.

Сутність роботи ЦНАП полягає в можливості, звернувшись до адміністратора центру, отримати вичерпну інформацію або консультацію щодо вимог та порядку надання тієї чи іншої послуги, надалі отримати оформлений результат запитованої адміністративної послуги.

У контексті впровадження реформи децентралізації завдання перерозподілу повноважень у сфері надання адміністративних послуг стає досить актуальним, що пов'язано зі значно меншою кількістю центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) в ОТГ порівняно з ЦНАП при районних державних адміністраціях (далі – РДА). Проблема полягає не лише в кількісній невідповідності центрів, але й у меншому спектрі послуг, що автоматично обмежує у доступності адміністративних послуг суб'єкта звернення.

Accessibility of the center for provision of administrative services – the basis of local government reform

Shpak Yu. V.

Applicant at the Department of Public Law Disciplines

Kyiv International University

Lvivska str., 49, Kyiv, Ukraine,

Head of the Department of Administrative Services

Sviatoshynskyi District in the city of Kyiv of the State Administration

Victory avenue, 97, Kyiv, Ukraine

orcid.org/0000-0002-9995-9910

shpak668@ukr.net

Key words: *united territorial community, administrative service, decentralization, public administration, local self-government body.*

The decentralization reform is one of the largest state reforms, because it is the results of the effectiveness of the reform that we can directly observe in the daily life of Ukrainians. Decentralization processes are aimed at improving the lives of Ukrainians in almost every area, and therefore they are closely intertwined with the reform of the system of administrative services. Creating safe and accessible conditions for receiving administrative services is the main task that should be addressed by local governments. The Centre for Administrative Services improves the lives of community residents, which brings the authorities closer to the needs of the public, which makes the system of administrative services open, accessible and customer-oriented, in the face of the citizen.

As part of the creation of united territorial communities (hereinafter – UTC), it is important to optimize the network of administrative service centkys in accordance with current legislation, focusing on the real needs of the community, as the problem is the unavailability of administrative services for residents of remote areas, communities, because at present there are only stratified subdivisions in local self-government bodies, each of which specializes in a narrow independent direction, which makes it impossible for a person to receive several public services at once in one place.

The essence of the ASC is the opportunity, by contacting the administrator of the centky, to obtain comprehensive information or advice on the requirements and procedure for providing a service, and in the future to get a formalized result of the requested administrative service.

In the context of the implementation of decentralization reform, the task of redistribution of powers in the field of administrative services is becoming quite relevant, due to the much smaller number of administrative service centres (hereinafter – ASC) in UTC compared to ASC in district state administrations (hereinafter – DSA). The problem is not only the quantitative mismatch of the centres, but also the smaller range of services, which automatically limits the availability of administrative services for the applicant.

Постановка проблеми. За час проведення реформи децентралізації здійснено чимало заходів з метою наближення надання адміністративної послуги та громадянина, що своєю чергою призводить до підвищення якості надання адміністративних послуг. Створено систему нормативних актів, що дозволили децентралізувати частину повноважень центральних органів виконавчої влади щодо надання адміністративних послуг, що своєю чергою могло б покращити діяльність

ЦНАП, але така система не досконало регулювала питання розподілу повноважень між органами ОТГ та РДА.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» від 03.11.2020 № 943-IX центри надання адміністративних

послуг створюються при органі місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації [1]. Таким законопроектом обмежено можливість створення ЦНАП при РДА, що носить досить позитивний характер і прискорює процес децентралізації адміністративної послуги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Було досліджено такі законодавчі акти, які стосуються особливостей надання адміністративних послуг, як: Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI; Указ Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 08.11.2019 № 837/2019 та інші. Проаналізовано статистичні дані щодо надання адміністративних послуг з урядового сайту.

Надання публічних послуг, зокрема адміністративних послуг, досліджували як українські, так і зарубіжні вчені. На особливу увагу заслуговують праці українських учених і практиків: А. Вишневського, І. Лепьошкіна, В. Сороко, Д. Сухініна, Ю. Шарова, В. Тимощука, В. Карпенка, А. Ліпенцева, О. Гоненкової, С. Романюк, О. Волошина, С. Цюцюра, О. Воронова та інших.

Незважаючи на досить велику кількість науковців, що досліджували питання надання адміністративних послуг, є багато питань, що потребують більш детального дослідження та виокремлення деяких стратегій розвитку надання адміністративних послуг в ОТГ, у зв'язку з набранням чинності нових нормативно-правових актів.

Мета статті – огляд основних проблемних аспектів, що виникають у разі здійснення перерозподілу повноважень у сфері надання адміністративних послуг під час впровадження реформи децентралізації, та характеристика дій та перспектив, що передбачають перехід створення центрів надання адміністративних послуг від РДА до органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Створення зручних і доступних умов для отримання фізичною або юридичною особою адміністративних послуг є одним з головних завдань органів державної влади та місцевого самоврядування, це досить актуально для України, де система надання адміністративних послуг не враховує інтереси громадян і не є прозорою та раціональною.

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 року № 333-р (далі – Концепція), одним з головних завдань реформи є забезпечення доступності та якості публічних послуг, а «доступність та належна якість публічних послуг забезпечуються шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування

та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації» [2]. Цим актом визначено пріоритетні аспекти формування системи надання адміністративних послуг на умовах децентралізації, що забезпечили:

1. Створення інтегрованих «прозорих офісів» у вигляді ЦНАП у нових адміністративних центрах ОТГ.

2. Організацію діяльності в інтегрованих ЦНАП ОТГ на засадах управління на основі якості, доступності та відкритості.

3. Розвиток електронних сервісів у сфері надання адміністративних послуг.

4. Формування системи комплексної контрольної діяльності у сфері надання адміністративних послуг.

Основні зміни в процесі створення та діяльності ЦНАП при ОТГ були закладені шляхом укладення відповідних нормативно-правових актів, які створили необхідне підґрунтя для ефективного впровадження та діяльності центрів надання адміністративних послуг. Концепцією нормативно закріплено до переліку основних повноважень органів місцевого самоврядування забезпечення надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16 травня 2014 року закріплено можливість заснування ЦНАП органами місцевого самоврядування та, що досить важливо і концептуально, співпрацю з РДА шляхом взаємодії [3].

Достатнім правовим підґрунтям для заснування ЦНАП в ОТГ стало внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10.12.2015 року, адже було конкретизовано можливість створення ЦНАП при виконавчих органах міст районного значення, селищних, сільських рад лише у разі прийняття радами відповідного рішення. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2017 року № 782-р «Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523» значно розширено перелік послуг органів виконавчої влади, які надаються ЦНАП (адже попереднім Розпорядженням надавалося 52, то з прийняттям наступного загальна кількість становила 136) [4].

Як уже попередньо наголошувалося, Законом України «Про внесення змін до деяких

законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» від 03.11.2020 № 943-IX було передано виключні повноваження на створення ЦНАП органами місцевого самоврядування. Такий нормативно-правовий акт характеризується 3-етапним періодом впровадження.

1-й етап. Заміна ЦНАП при РДА у ЦНАП органу місцевого самоврядування. Такий процес триватиме до кінця 2021 року, при цьому ЦНАП РДА буде функціонувати до моменту створення у територіальній громаді власного ЦНАП. Це дозволить забезпечити доступність послуг для мешканців громади у перехідний період. Законом встановлено зобов'язання держави забезпечувати фінансове утримання ЦНАП РДА до моменту переходу в орган місцевого самоврядування.

Зараз в Україні функціонує близько 370 ЦНАП РДА, у 240 з яких не створено ЦНАП ОМС. З огляду на фінансові обмеження, терміни для впровадження, важливо, щоб громади змогли скористатися приміщенням, обладнанням та персоналом ЦНАП РДА.

2-й етап. У об'єднаних громадах (населення більше 10 тис. мешканців) до 1 січня 2023 року передбачено створення ЦНАП та мережі віддалених робочих місць, щоб громадяни могли отримати адміністративні послуги, не покидаючи межі свого населеного пункту до центру територіальної громади.

3-й етап. Центр надання адміністративних послуг має бути створений у територіальних громадах (до 10 тис. мешканців) до 1 січня 2024 року. Така норма діє за умови фінансування витрат на ці витрати державою.

Фінансовою підтримкою та стимулом для заснування ЦНАП в ОТГ стало передача плати за надання адміністративних послуг з державного бюджету до місцевих бюджетів.

На нашу думку, основними чинниками неповного розподілу повноважень органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг є два аспекти.

По-перше, дублювання функцій РДА та органу місцевого самоврядування у разі надання послуг у ЦНАП, коли в одному населеному пункті функціонує по два різні ЦНАП. Але згідно з внесеними поправками така ситуація має виправитися до початку 2022 року.

По-друге, недостатня синхронізація секторальних реформ, що передбачає надання адміністративних послуг в органі місцевого самоврядування.

Розпорядженням КМУ від 11 жовтня 2017 року № 782-р «Про внесення змін до розпорядження

Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 року № 523» передбачена можливість інтеграції у ЦНАП послуг соціального характеру.

Недостатня синхронізація зусиль стосовно перерозподілу повноважень між структурними підрозділами органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування зауважує, що зазвичай у ЦНАП відбувається лише прийом документів від мешканців ОТГ, тоді як опрацювання документів та їх розгляд з подальшим прийняттям рішень відбувається в управліннях соціального захисту. Доцільність та необхідність запровадження надання соціальних послуг при ЦНАП законодавчо передбачена у частині 7 статті 12 Закону України «Про адміністративні послуги» [5], що обов'язково надаються через ЦНАП послуги, включені до переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади та адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування у порядку виконання делегованих повноважень, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України.

Частиною 1 статті 12 Закону «Про адміністративні послуги» (зі змінами від 03.11.2020) зазначається, що ознакою ЦНАП є надання визначеного відповідно до цього Закону переліку адміністративних послуг. Перелік послуг складається з двох обов'язкових вимог відповідно до Закону «Про адміністративні послуги»:

- всі адміністративні послуги, де суб'єктом надання є ЦНАП, утворений органом місцевого самоврядування ЦНАП, повинні надаватися виключно через ЦНАП;

- Уряд затверджує перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади та послуг, що надаються органом місцевого самоврядування шляхом виконання делегованих повноважень, які є обов'язковими для надання через ЦНАП. Тобто розпорядження № 523 (в оновленій редакції) набуває обов'язкового характеру для органів місцевого самоврядування.

Постановами Уряду від 22 липня 2020 № 632, від 28 жовтня 2020 № 1035 визначено, що з 01.01.2021 адміністративні послуги соціального характеру мають надаватися через ЦНАП органу місцевого самоврядування або через уповноважених осіб виконавчих органів місцевого самоврядування.

Також у разі реалізації законопроектів Уряду необхідно звернути увагу на рівень спроможності ОТГ, кількість та розмір громад, що увійшли до її складу, відстані між населеними пунктами тощо. За досвідом Грузії та Канади у цій сфері можна організувати роботу пересувного мобільного офісу в населених пунктах ОТГ, де нема ЦНАП або його віддалених підрозділів. Для забезпечення наближення адміністра-

тивних послуг до мешканців ОТГ необхідно використовувати інститут старост, який передбачено в Україні із запровадженням реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Посада старости є виборною, а тому особа, що буде вибрана для виконання зазначених повноважень, може мати різні рівні освіти. Залежно від цього рада може доручити старості деякі повноваження з безпосереднього надання адміністративних муніципальних послуг на території старостинського округу (наприклад, з реєстрації місця проживання/перебування мешканців громади) або здійснювати також обов'язки адміністратора ЦНАП. Рішення щодо виконання старостою повноважень адміністратора може бути прийняте лише, якщо ЦНАП утворено у формі постійно діючого робочого органу виконавчого органу відповідної місцевої ради.

Утворення ЦНАП в ОТГ є непростим завданням навіть для громад, які об'єдналися навколо населених пунктів, що є адміністративними центрами районів та мають розвинену порівняно з іншими громадами інфраструктуру. Почасті центри, що утворені при райдержадміністраціях, не відповідають вимогам щодо зручного обслуговування споживачів та потребують реконструкції, інколи навіть будівництва нових приміщень. Практика створення ОТГ свідчить про те, що навіть після об'єднання громад їхніх ресурсів все одно інколи не досить, щоби одразу забезпечити якісне надання послуг громадянам.

З метою ефективної діяльності та взаємодії окремих громад 17 червня 2014 року прийнято Закон України № 1508-VII «Про співробітництво територіальних громад». Згідно з передбаченими законом нормами, різні сільські, селищні та міські ради можуть на договірних умовах об'єднувати наявні фінансові, кадрові та інфраструктурні ресурси для вирішення спільних для всіх органів місцевого самоврядування наявних проблем.

Згідно із зазначеним законом для організації та забезпечення надання адміністративних послуг можна використати такі форми співробітництва, як:

- делегування одному із суб'єктів співробітництва (сільській, селищній або міській раді) іншими такими суб'єктами співробітництва виконання певних завдань у зазначеній сфері з передачею йому відповідних ресурсів (наприклад, у громаді, яка не має власного центру, можуть бути утворені територіальні підрозділи або віддалені робочі місця від ЦНАП сусідньої громади);

- утворення та спільне фінансування двома або більше сільськими, селищними, міськими

радами спільного центру надання адміністративних послуг (хоча плата за надані у такому ЦНАП адміністративні послуги буде надходити до місцевого бюджету за місцем надання послуги, тобто за місцем юридичної реєстрації суб'єкта надання адміністративної послуги).

У рамках створення об'єднаних територіальних громад важливо оптимізувати мережу центрів надання адміністративних послуг згідно з чинним законодавством, але чітко враховувати потреби громади, не забуваючи про принцип раціонального використання бюджетних коштів.

Нині перед більшістю регіонів стоїть завдання оптимізації мережі центрів надання адміністративних послуг та новостворених ЦНАП, прогнозування можливих варіантів розширення відповідно до планів об'єднання громад. Для державних органів влади та об'єднаних територіальних громад основним завданням має стати створення оптимальної моделі новостворених ЦНАП, створення віддалених робочих місць та удосконалення послуг.

Висновки. Як ми можемо спостерігати, нині триває процес розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг в Україні. В умовах реформи з децентралізації та набрання чинності відповідних поправок до нормативно-правових актів значна увага зосереджена на створенні та роботі ЦНАПів в об'єднаних територіальних громадах.

Але спостерігаючи за процесом реалізації реформи, одночасно простежуються й проблеми, що стримують розвиток ЦНАПів в Україні, – недостатнє фінансування, комерціалізація та відсутність контролю якості послуг, що надається при центрах надання адміністративних послуг.

Наявна натеper система місцевого самоврядування не повністю забезпечує надання населенню доступних адміністративних послуг. Особливо це стосується громадян, що мешкають у сільській місцевості. У зв'язку з тим, що надання більшості базових адміністративних послуг сконцентроване за територією їхнього села/селища, мешканці сільських населених пунктів змушені по декілька разів приїжджати до віддаленого центру для отримання необхідних послуг.

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади започаткувало становлення нової моделі управління у сільських, селищних, міських радах із запровадженням інституту старост, які є одночасно і посадовими особами виконавчих органів місцевого самоврядування, і особами, яких вибирають жителі відповідного округу в об'єднаній територіальній громаді для забезпечення представництва своїх інтересів у відповідній місцевій раді.

Література

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі : Закон України від 03.11.2020 № 943-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text>.
2. Про схвалення концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.
3. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 року № 523-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80#Text>.
4. Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави : Указ Президента України від 8 листопада 2019 № 837/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837/2019#Text>.
5. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 № 5203-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

References

1. Pro vnesennya zmin do deyakih zakonodavchih aktiv Ukrayini shodo optimizaciyi merezhi ta funkcionuvannya centriv nadannya administrativnih poslug ta udoskonalennya dostupu do administrativnih poslug, yaki nadayutsya v elektronnij formi [On amendments to some legislative acts of Ukraine on optimization network and operation of administrative service centers and improvement of access to administrative services provided in electronic form]: Zakon Ukrayini vid 03.11.2020 No. 943-IX. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text>.
2. Pro shvalennya koncepciyi reformuvannya misceвого samovryaduvannya ta teritorialnoyi organizaciyi vladi v Ukrayini [On approval of the concept of local government reform and territorial organization of power in Ukraine]: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayini vid 1 kvitnya 2014 No. 333-r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.
3. Deyaki pitannya nadannya administrativnih poslug organiv vikonavchoyi vladi cherez centri nadannya administrativnih poslug [Some issues of providing administrative services to executive bodies through the centers of administrative services]: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayini vid 16 travnya 2014 roku No. 523-r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80#Text>.
4. Pro nevidkladni zahodi z provedennya reform ta zmichnennya derzhavi [On urgent measures to reform and strengthen the state]: Ukaz Prezidenta Ukrayini vid 8 listopada 2019 No. 837/2019. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837/2019#Text>.
5. Pro administrativni poslugi [About administrative services]: Zakon Ukrayini vid 6 veresnya 2012 No. 5203-VI. Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.