

О. М. БУХАНЕВИЧ

Олександр Миколайович Буханевич, кандидат юридичних наук, доцент, здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

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. Адже саме за якістю цих послуг кожен громадянин оцінює турботу держави про нього та рівень поваги до прав і гідності громадянина. Реалізація цієї задачі особливо актуальна для України на сучасному етапі її розвитку, де система надання адміністративних послуг є непрозорою, нераціональною та повільною. Більшість громадян наразі незадоволені якістю надання цих послуг.

Аналізу проблем надання адміністративних послуг присвячені праці таких українських вчених, як В. Д. Бакуменко, І. П. Голосніченко, Е. Ф. Демський, І. В. Дроздова, І. Б. Коліушко, В. К. Колпаков, Г. М. Писаренко, О. В. Таможній, В. П. Тимошук, М. М. Шапоренко та ін. Разом із тим на сьогодні багато питань у цій сфері залишається недостатньо з'ясованими. Одним із таких питань є проблема діяльності центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП).

Метою цієї статті є дослідження та визначення організаційно-правових проблем діяльності центрів надання адміністративних послуг, а також розробка рекомендацій для покращення роботи ЦНАП в нинішніх умовах.

Ідея створення центрів надання адміністративних послуг виникла в 90-х роках минулого століття (час «нової моделі управління»), коли органи влади були перетворені на заклади з надання послуг. З метою отримання громадянином без ускладнень, швидко і, за можливості, в рамках одного візиту адміністративної послуги в багатьох європейських країнах була розроблена модель єдиного офісу для громадян¹. За цей час багато зарубіжних країн сформували дійсно сервісну державу, яка піклується про своїх громадян.

В Україні цією проблемою перейнялися деякі органи місцевого самоврядування сім-вісім років тому. Власне, завдяки їх прикладу всі зрозуміли, що й у нашій країні можна змінити ставлення до громадян і створити зручні умови для спілкування з владою. У 2012 р. було прийнято відповідний закон², який зобов'язав міста обласного підпорядкування і районні державні адміністрації створити центри надання адміністративних послуг – такі собі супермаркети послуг органів влади. Цим законом передбачено, що більшість потрібних громадянам послуг усіх рівнів органів влади (місцевої і державної) мали б надаватися у ЦНАП. Ідея полягає в тому, що на певній території (місто чи район) створюється один такий центр, а не кожне відомство чи міністерство формує свою мережу ЦНАП. Таким чином економиться бюджет і громадяни розуміють, що з більшості питань до органів влади треба звертатися саме туди. Отже, мета створення ЦНАП полягає у створенні зручних та доступних умов для отримання максимуму необхідних громадянам та суб'єктам господарювання адміністративних послуг при особистому (фізичному) зверненні за такими послугами.

Відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» центр надання адміністративних послуг – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

Із законодавчого визначення слідує, що ЦНАП юридично може мати два статуси: постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ. Статус постійно діючого робочого органу передбачає його формування із числа працівників (посадових та/або службових осіб) різних суб'єктів надання адміністративних послуг, в тому числі залучення до складу такого органу працівників (посадових та/або службових осіб) різних суб'єктів надання адміністративних послуг принаймні для консультування. Статус структурного підрозділу виконавчого органу міської, селищної ради, районної державної адміністрації передбачає, що така одиниця є окремим утворенням з власним штатним розписом та власним персоналом (насамперед адміністраторами). Рішення про вибір статусу належить до компетенції органу, який утворює ЦНАП.

Центри надання адміністративних послуг утворюються при міських радах (їх виконавчих органах) міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, Київській, Севастопольській міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністраціях. У населених пунктах, які є адміністративними центрами областей, районів і Автономної Республіки Крим, а також у містах Києві та Севастополі центри надання адміністративних послуг утворюються за рішенням відповідних селищних або міських рад і можуть забезпечувати надання адміністративних послуг, у тому числі відповідними обласними, районними та міськими державними адміністраціями, на основі узгоджених рішень.

З метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи центру надання адміністративних послуг. У разі утворення центру надання адміністративних послуг як постійно діючого робочого органу для здійснення матеріально-технічного та організаційного забезпечення діяльності центру надання адміністративних послуг у структурі відповідної міської ради, міської, районної державної адміністрації утворюється відповідний структурний підрозділ (виконавчий орган), на який покладаються керівництво та відповідальність за організацію діяльності такого центру.

Необхідно зазначити, що згідно зі ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» ЦНАП не належить до суб'єктів надання адміністративних послуг. Відповідно до п. 1 Примірного положення про центр надання адміністративних послуг метою створення ЦНАП є забезпечення надання адміністративних послуг³. Завданнями таких центрів є: 1) організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень; 2) спрощення процедури отримання адміністративних послуг та поліпшення якості їх надання; 3) забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора. У п. 5 Примірного положення про центр надання адміністративних послуг зазначено, що діяльність Центру направлена на забезпечення надання адміністративних послуг через адміністратора шляхом його взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг. З огляду на це можна зробити висновок, що ЦНАП безпосередньо не надає адміністративні послуги, він є лише посередником між суб'єктами звернення та суб'єктами надання таких послуг. Водночас зауважимо, що адміністратори ЦНАП у випадках, визначених законом, можуть безпосередньо надавати адміністративні послуги.

За час дії Закону України «Про адміністративні послуги» державою зроблено певні кроки для розвитку ЦНАП. Офіційно створено понад 600 таких центрів, але реально дієвих і корисних для громадян зараз є, мабуть, два-три десятки⁴. Однак слід констатувати, що сьогодні українці не задоволені якістю надання адміністративних послуг⁵. Разом із тим, за словами заступника Голови Правління Центру політико-правових реформ В. П. Тимощука, ситуація зовсім інша, коли йдеться про надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування: через єдині інтегровані офіси – центри надання адміністративних послуг. «Тут динаміка абсолютно протилежна і позитивна», – зазначає В. П. Тимошук.

Так, згідно з даними опитування, загальна оцінка роботи міських органів у сфері надання адміністративних послуг протягом останніх 1,5 років покращилася. Якщо у 2013 р. позитивно роботу таких органів оцінювали 70 % респондентів, а негативно – 12 %, то у 2014 р. частка тих, хто вважає роботу таких установ ефективною, зросла до 79 %, а тих, хто оцінює її як погану, навпаки, зменшилася до 7 %. Порівняно з 2013 р. рівень задоволення громадянами привітністю та компетентністю працівників ЦНАП надання послуг збільшився. Зокрема, у 2014 р. привітністю працівників у центрах задоволені 92 % відвідувачів і не задоволені – 7 % (у 2013 р. – 87 % та 13 %, відповідно). Рівнем компетентності співробітників центру задоволені 90 %, не задоволені – 9 % (у 2013 р. – 84 % та 16 %, відповідно). Також відвідувачі центрів надання послуг в абсолютній більшості задоволені наявністю стендів з інформацією, зразками документів (задоволені 85 %, не задоволені – 6 %); облаштуванням місць для очікування (задоволені 89 %, не задоволені – 8 %); загальним станом приміщення (задоволені – 91 %, не задоволені – 7 %), а також режимом роботи органу (задоволені – 92,5 %, не задоволені – 7 %). «Це означає, що стратегія децентралізації повноважень з надання базових адмінпослуг та розбудови інтегрованих офісів – центрів надання адміністративних послуг – є правильною і заслуговує більш послідовного втілення з боку уряду», – стверджує В. П. Тимошук⁶.

Разом із тим існуюча організація надання адміністративних послуг характеризується багатьма недоліками і проблемами об'єктивного й суб'єктивного характеру на шляху отримання таких послуг суб'єктами звернення. У роботі багатьох ЦНАП існують типові проблеми та помилки. Частина з цих проблем пов'язана з недосконалістю законодавства, а частина – з упущеннями самих центрів.

Насамперед слід зазначити, що у переважній більшості ЦНАП ще неможливо отримати популярні адміністративні послуги: паспорти, реєстрацію місця проживання, реєстрацію бізнесу, реєстрацію нерухомості, реєстрацію земельних ділянок, послуги щодо будівництва, соціальні адміністративні послуги. Причина цього проста – ЦНАП утворюють міські ради та районні державні адміністрації, а всі популярні послуги надають територіальні підрозділи органів виконавчої влади: Державної реєстраційної служби України, Державної міграційної служби, Державного земельного агентства тощо.

З метою забезпечення надання у ЦНАП базових та найбільш запитуваних адміністративних послуг 16 травня 2014 р. Кабінетом Міністрів України прийнято розпорядження № 523 «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг»⁷, яким затверджено перелік із 52 послуг органів виконавчої влади, що надаватимуться через ЦНАП. Згідно з цим документом територіальні підрозділи органів виконавчої влади мали передати частину своїх послуг для надання через ЦНАП. Однак відповідних заходів від цих органів для виконання даного розпорядження Кабінету Міністрів України про передачу адміністративних послуг в ЦНАП зроблено не було. Перераховані вище адміністративні послуги продовжують надаватися через певні територіальні підрозділи органів виконавчої влади. Як наслідок, проблема усунення невідповідності законодавства у сфері надання адміністративних послуг та більшості нормативно-правових актів залишилась не вирішеною.

Серйозною проблемою у наданні адміністративних послуг через ЦНАП є те, що в Україні практично не існує простих адміністративних послуг, тобто таких, які за кордоном надаються упродовж 10–15 хвилин. Наприклад, у Грузії будь-який документ, починаючи з реєстрації народження дитини і закінчуючи візою для іноземців, видом на проживання чи актом на землю, можна отримати за 15 хвилин⁸. Натомість в Україні цей

процес займає місяць походів до різних органів державної влади та збирання довідок. Так, після народження дитини необхідно послідовно відвідати три різних інстанції (зареєструвати факт народження дитини в РАГСі, зареєструвати її місце проживання в міграційній службі (на практиці – переважно у паспортиста ЖЕКУ), і почати процедуру отримання допомоги у соціальній службі). На наш погляд, все це повинно здійснюватися у ЦНАП за одним зверненням.

Ще одним із найважливіших питань діяльності ЦНАП є проблема створення та розбудова «відомчих центрів надання послуг» замість єдиних центрів. Наприклад, Міністерство внутрішніх справ України замість передачі своїх послуг до центрів надання адміністративних послуг створює власні центри для надання послуг, зокрема з реєстрації та перереєстрації транспортних засобів. Подібну тактику, шляхом утворення посередника у вигляді державного підприємства, використовує й Державна міграційна служба України, зокрема, під час надання адміністративної послуги з видачі громадянам документів для виїзду за кордон. Зараз цю адміністративну послугу надає Державне підприємство «Документ», яке окремим розпорядженням Кабінету Міністрів України було передано зі сфери управління Міністерства внутрішніх справ України до Державної міграційної служби України. Зауважимо, що згідно з ч. 7 ст. 20 Закону України «Про адміністративні послуги» діяльність ДП «Документ» з 1 січня 2013 р. перебуває поза законом. Існування таких посередників, як ДП «Документ», призводить до суттєвих ризиків зростання системної корупції та стягнення нових необґрунтованих платежів зі суб'єктів звернення. У зв'язку з цим створені в містах і районах ЦНАПи позбавлені можливості надавати зазначені адміністративні послуги, що користуються великим попитом у громадян.

Певною перешкодою в роботі ЦНАП є і неузгодженість Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» із Законом України «Про адміністративні послуги». З прийняттям останнього дозвільні центри мали стати частиною ЦНАП. Але виникла низка практичних проблем. Спочатку було обмеження у виконанні державними адміністраторами дозвільного центру функцій адміністраторів ЦНАП. Досі не зрозуміло, чи потрібно затверджувати інформаційні та технологічні картки для послуг дозвільного характеру за Законом України «Про адміністративні послуги», оскільки для них постанова Кабінету Міністрів «Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 21 травня 2009 р. № 526 вимагає затверджувати регламенти. Тому необхідно внести відповідні зміни з метою усунення цих суперечностей.

Потребує вирішення й проблема щодо доступу суб'єктів звернення до адміністративних послуг із використанням ІТ-технологій. Міжнародний досвід показує, що технології електронного урядування сприяють покращенню ефективності та якості адміністративних послуг, зниженню корупції, зменшенню адміністративного тягаря для громадян і бізнесу, а також посиленню демократії та конкурентоспроможності. Наприклад, в Канаді порахували, що вартість надання послуги при фізичному відвідуванні людиною офісу становить у середньому 28 доларів, а надання послуги через Інтернет коштує лише 15 центів⁹. Відсутність необхідної нормативно-правової та нормативно-технічної бази, зокрема щодо надання адміністративних послуг в електронній формі, а також єдиних стандартів, протоколів і регламентів взаємодії суб'єктів електронного урядування, невідповідність їх міжнародним стандартам, відсутність або неналежне функціонування єдиної загальнодержавної системи електронного документообігу унеможливають створення єдиного реєстру адміністративних послуг, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Існуючий Єдиний веб-портал адміністративних послуг залишиться незатребуваним, оскільки в ньому будуть відсутні найбільш популярні та затребувані адміністративні послуги.

До інших проблем, які впливають на діяльність ЦНАП, слід віднести такі: 1) чимало ЦНАП не мають затверджених документів, що регулюють їхню діяльність; 2) частина центрів не дотримуються вимог Закону України «Про адміністративні послуги» в частині режиму роботи ЦНАП; 3) низка міських рад допускає паралельний прийом документів поза ЦНАП; 4) наявність черг та недостатність консультацій з питань надання адміністративних послуг; 5) іноді в центрах від суб'єктів звернення вимагають додаткові, не передбачені законодавством документи для надання адміністративної послуги та пропонують самостійно погоджувати документи в інших органах державної влади, органах місцевого самоврядування; 6) низький рівень поінформованості населення з питань надання адміністративних послуг; 7) не налагоджено процес підвищення компетентності адміністраторів ЦНАП, методичного та методологічного забезпечення діяльності ЦНАП.

Тому сьогодні вкрай необхідно внести відповідні зміни до нормативно-правових актів, що регулюють питання надання адміністративних послуг у відповідних сферах, з метою організації надання адміністративних послуг через центри їх надання, а також прийняти ті нормативно-правові акти, які дають змогу удосконалити та уніфікувати процедуру надання адміністративних послуг.

Вирішення проблем, описаних вище, допоможе зробити центри надання адміністративних послуг посправжньому зручною точкою взаємодії суб'єктів звернення з суб'єктами надання адміністративних послуг. Децентралізація влади не може відбутися без децентралізації послуг, тобто передачі їх на рівень міст, районів, а в майбутньому громад – ближче до громадян. Тоді появиться можливість реального моніторингу і контролю дій суб'єктів надання адміністративних послуг. Відтак підвищиться прозорість в їх діяльності та можливість кожного громадянина впливати на якість адміністративних послуг.

⁹ Тимошук В. Адміністративні послуги : посіб. / В. Тимошук ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – С. 77.

² Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.

³ Про затвердження Примірною положення про центр надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-p>

⁴ Децентралізація послуг або Чому ЦНАП поки що не дієві? : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cdms.org.ua/index.php/uk/municipal-government-mn-ua/create-tsnap-mn-ua/512-2014-11-27-15-13-00.html?475c1c9d3fc293d10369444f94f309b9=f781f7a7dc7a0e696a0749e27ba3c106>

⁵ Для покращення якості надання адмінпослуг потрібні децентралізація повноважень та розвиток інтегрованих офісів – опитування : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cdms.org.ua/index.php/uk/municipal-government-mn-ua/create-tsnap-mn-ua/526-2015-01-14-09-47-21.html>.

⁶ Там само.

⁷ Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 року № 523 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-p>

⁸ Досвід Грузії: будь-який документ видадуть за 15 хвилин у... кав'ярні : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.racurs.ua/569-reforma-gruziyi-dokument-burokratija>

⁹ Децентралізація послуг або Чому ЦНАП поки що не дієві? : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cdms.org.ua/index.php/uk/municipal-government-mn-ua/create-tsnap-mn-ua/512-2014-11-27-15-13-00.html?475c1c9d3fc293d10369444f94f309b9=f781f7a7dc7a0e696a0749e27ba3c106>

Резюме

Буханевич О. М. Організаційно-правові проблеми діяльності центрів надання адміністративних послуг.

У статті досліджуються актуальні питання діяльності центрів надання адміністративних послуг. Аналізуються положення законодавства у сфері надання адміністративних послуг в частині діяльності центрів надання адміністративних послуг, систематизуються проблеми, які виникають під час надання адміністративних послуг, а також пропонуються рекомендації для покращення роботи центрів надання адміністративних послуг в нинішніх умовах.

Ключові слова: адміністративні послуги, центри надання адміністративних послуг, адміністратор, суб'єкт звернення, суб'єкт надання послуг.

Резюме

Буханевич А. Н. Организационно-правовые проблемы деятельности центров предоставления административных услуг.

Данная статья посвящена исследованию проблемных вопросов оплаты административных услуг. Анализируются положения законодательства в сфере предоставления административных услуг в части платы за административные услуги, систематизируются проблемы, возникающие во время предоставления платных административных услуг, а также предлагаются рекомендации по совершенствованию законодательства в сфере предоставления административных услуг.

Ключевые слова: административные услуги, центры предоставления административных услуг, администратор, субъект обращения, субъект предоставления услуг.

Summary

Buhanevich O. The organizational problems of the centers of administrative services.

This article investigates the problem of payment of administrative services. Analyzes the provisions of the legislation in the area of administrative services of the fees for administrative services systematized problems that arise during the provision of paid administrative services, and offers recommendations for improving legislation in the area of administrative services.

Key words: administrative services, payment for the provision of administrative services, administrative fee, subject treatment, the subject of service.