

*Т. В. Скрипничук,  
аспірант кафедри економічної політики та фінансів,  
Львівський регіональний інститут державного управління  
НАДУ при Президентіві України*

## ПЕРСПЕКТИВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЄДЦ В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

*У статті висвітлюються ключові аспекти функціонування єдиних дозвільних центрів в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні. Увага акцентується на необхідності проведення комплексного функціонального розподілу повноважень між владиними інституціями в сфері дозвільної діяльності з урахуванням зв'язків усередині всієї системи адміністративно-територіального устрою.*

*The paper disclosed key aspects of the unified permitting centers in terms of administrative-territorial reform in Ukraine. Note emphasis on the need for a comprehensive functional division of powers between public authorities in permitting activities taking into account relations within the entire system of administrative-territorial structure.*

*Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, єдині дозвільні центри, дозвільні органи, функціональне обстеження.*

*Key words: territorial-administrative reform, unified permitting centers, permitting organs, functional test.*

### **ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ІЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ**

Належне урядування передбачає надання якісних публічних послуг на рівні європейських стандартів. Концептуальним напрямом діяльності органів державної влади в Україні є проведення реформи адміністративно-територіального устрою, метою якої є визначення раціональної просторової основи для організації публічної влади, забезпечення доступності та якості надання соціальних та адміністративних послуг населенню, ефективного використання ресурсного потенціалу, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики та реалізації державної регіональної політики [1].

Однією з найактуальніших проблем у регуляторному полі країни залишається сфера діяльності дозвільних органів та функціонування ЄДЦ. Зазначимо, що завдяки Указам і дорученням Президента України та Уряду вдалося сформувати нормативно-правові засади щодо створення в Україні дозвільних центрів, які розпочали видачу документів дозвільного характеру за принципом організаційної єдності. Суб'єкт господарювання одержав право вибору способу отримання документів дозвільного характеру: безпосередньо за зверненням у відповідні

місцеві дозвільні органи, представники яких здійснюють прийом суб'єктів господарювання в одному приміщенні, або за зверненням до адміністратора [2].

Проте, в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи, що передбачає перерозподіл власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування та територіальну реорганізацію виконавчої влади, ця проблема набула особливої актуальності. Адаже при реформуванні загальної організаційно-правової бази для системи державного управління важливо забезпечити баланс між управлінською автономією та політичною, і адміністративною підзвітністю, відповідно — місцевими дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання.

### **АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ЦЬОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР**

З метою подолання перешкод для ефективного впровадження реформи, розуміння спільної стратегічної мети та наявності більш ефективної координації розроблено нормативно-правові механізми впровадження адміністративно-територіальної реформи: Концепцію адміністративно-територіальної реформи в Україні, Методичні рекомендації до цієї концепції, Доповідну записку Кабінетові Міністрів України

щодо політичної пропозиції "Про концепцію реформи адміністративно-територіального устрою" та Проект Закону України "Про адміністративно-територіальний устрій України", розроблений робочою групою на чолі з відомим експертом, головою Інституту відкритого суспільства А.Ткачуком. Водночас така нормотворча діяльність є проявом комунікаційної стратегії стосовно сторін, які взаємодіють у цьому процесі, та, як очікується, стане дієвим базовим механізмом для подальших змін у сфері дозвільного адміністрування.

Зазначимо, у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України "Український прорив" вказано, що Уряд зобов'язується здійснити адміністративно-територіальну реформу, яка "ґрунтується на принципах децентралізації і субсидіарності та проводиться відповідно до загальноприйнятих європейських принципів, закладених в Європейській Хартії місцевого самоврядування, згода на обов'язковість якої надана Верховною Радою України. Важливим елементом адміністративно-територіальної реформи визнається чітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня за принципом субсидіарності з метою недопущення подвійного підпорядкування та дублювання функцій і завдань" [3].

Серед науковців, які активно беруть участь у дослідженні проблем адміністративно-територіальної реформи, слід виділити В. Селіванова, В. Цветкова, В. Аверянова, В. Колпакова, В. Бакуменка, В. Бондаренка, А. Васильєва, О. Крутчана, В. Малиновського та інших. Науковий аналіз перспектив впровадження адміністративно-територіальної реформи в Україні здійснюють відомі практики та експерти у галузі державного управління — М. Пухтинський, Н. Шиманська, В. Нанівська, М. Яковина, О. Синьокий, А. Дуда, П. Качур, К. Матвієнко, Ю. Ключковський, Ю. Ганущак, А.Ткачук, В. Негода, В. Коваленко, В.Романова, Ю. Таран, А. Писаревський, О. Рудик, М. Стріха, В. Пашенко.

Цікавою з науково-практичної точки зору в контексті даного питання є книга "Адміністративно-територіальна реформа в Україні: оптимальна модель", підготовлена Інститутом трансформації суспільства (директор О.І. Соскін). Видання розкриває специфіку моделі адміністративно-територіальної реформи в Україні (далі — Модель), розробленою ІТС, а також із підготовленого на базі цієї Моделі законопроект "Про внесення змін до Конституції України" [4].

У свою чергу теоретико-прикладним дослідженням дозвільних процедур в галузі будівництва та функціонування ЄДЦ присвячено ряд наукових праць Д. Ляпіна, О. Андреева, В. Струка, О. Сергієнка, Ю. Свеженцевої, О. Сердюка, Ю. Белоусова, В. Дороша, О. Колеснікова.

Однак, при всій багатоманітності та численності наукових думок в контексті даної тематики немає жодного наукового дослідження, що стосувалося б проблем та перспектив функціонування єдиних дозвільних центрів в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні.

## ВИДІЛЕННЯ НЕВИРШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, ЯКИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

У сфері дозвільної системи домінують "бар'єрні" підходи до регулювання, які мають системний характер: дублювання компетенцій і функцій дозвільних органів; невизначеність порядку взаємодії органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій і територіальних структур центральних органів виконавчої влади в процесі дозвільних процедур. Загальним недоліком існуючих нормативних актів у сфері видачі дозволів є нечітке визначення кількості організаційних структур, що беруть участь в дозвільній процедурі, а також часових і матеріальних витрат.

Закон лише створює правове підґрунтя і дає нормативний поштовх для реформування величезної кількості нормативно-правових актів, які сьогодні іноді безсистемно визначають права і повноваження різноманітних органів на видачу дозволів.

Крім того, існують перепони, які заважають ефективній роботі зазначених інституцій. Йдеться, насамперед, про їхнє недостатнє технічне оснащення, подекуди низьку кваліфікацію адміністраторів.

Одним із найголовніших факторів, що гальмує впровадження принципу організаційної єдності, є брак коштів у місцевих бюджетах на покриття витрат щодо діяльності дозвільних центрів.

Серед нагальних питань, які необхідно терміново вирішувати в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи, — перерозподіл обов'язків серед наявних посадових осіб місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, налагодження їх системної взаємодії із підрозділами дозвільних органів на місцях. Без реформи адміністративно-територіального устрою такі проблеми вирішити неможливо.

## ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

З огляду на це, метою статті є дослідження механізмів взаємодії дозвільних органів у сфері будівництва та аналіз перспектив функціонування єдиних дозвільних центрів в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБґРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Діяльність єдиних дозвільних центрів організована шляхом вдосконалення документообігу між адміністратором, суб'єктами господарювання та місцевими дозвільними органами. Місцевими дозвільними органами є міська рада та їх виконавчі органи, районні та районні у містах Києві і Севастополі державні адміністрації, територіальні (місцеві) органи центральних органів виконавчої влади, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону видавати документи дозвільного характеру від свого імені, а також підприємства, установи, організації, що у випадках, передбачених законом, уповноважені видавати документи дозвільного характеру і можуть залучатися до проведення експертизи та обстеження, необхідних для видачі документів дозвільного характеру, у межах відпові-

дної адміністративно-територіальної одиниці. Адміністратором є посадова особа міської ради, районної та районної у містах Києві і Севастополі державних адміністрацій, яка організовує видачу суб'єкту господарювання документів дозвільного характеру та забезпечує взаємодію місцевих дозвільних органів щодо видачі документів дозвільного характеру [5]. Слід зазначити, що дозвільний центр не є "монополістом" у сфері дозвільної діяльності: підприємці можуть отримувати необхідні документи класичним способом, безпосередньо звертаючись до кожної із дозвільних служб.

Водночас практичне застосування цих законодавчих положень після проведення адміністративно-територіальної реформи може призвести до багатьох складних та суперечливих наслідків.

Візьмемо, наприклад, один із найголовніших факторів, що гальмує впровадження принципу організаційної єдності — брак коштів у місцевих бюджетах на покриття витрат щодо діяльності дозвільних центрів. На сьогодні переважна більшість територіальних громад абсолютно "нерентабельні", оскільки не здатні самостійно себе забезпечити, і, як правило, живуть на міжбюджетних трансфертах чи дотаціях від уряду. Мова в основному йде про малі за розміром територіальні громади. Наука адміністрування твердить, що територіальна громада не може нормально функціонувати, якщо кількість людей, що до неї входять, є меншою від 3 тисяч чоловік [6; 7]. Тому питання укрупнення громад, з однієї сторони, є абсолютно виправданим процесом, це буде адекватним кроком для зворнення справжнього місцевого самоврядування. Здавалося б, логіка у проведенні цієї реформи є, і дії влади в цьому аспекті послідовні. Але, в свою чергу, збільшення фінансових надходжень до місцевих бюджетів внаслідок укрупнення районів, як вбачається, навряд чи вирішить фінансові труднощі функціонування ЄДЦ, оскільки одночасно пропорційно збільшаться соціальні видатки, витрати на утримання інфраструктури і т.д.

Окремої уваги заслуговує питання доступності дозвільних послуг після укрупнення територіальних одиниць. У цьому контексті можна виділити як неадекватний пункт положення щодо ліквідації районних державних адміністрацій і укрупнення районів. Скажімо, на Західній Україні доведеться дуже серйозно їх укрупнювати, оскільки там один район має приблизно половину від необхідної кількості населення. Вважаємо, з точки зору управління це хибний шлях. Адаже ми матимемо райони, кожен з яких становитиме величезну територію, управляти якою буде доволі складно. Укрупнення районів очевидно призведе до укрупнення ЄДЦ і відповідно зменшення їх кількості. Тому принцип "субсидарності", за якого влада буде максимально наближена до людей, тут не спрацюватиме. Як варіант реформування можна розглядати ліквідацію державних адміністрацій на рівні областей, а ні в якому разі не на рівні районів.

За останні десятиліття розвинені країни світу уже не просто пристосовують організаційну структуру до нових обставин, а свідомо використовують зміни як метод підвищення ефективності державного управління. Підвищення результативності державного управління передбачає, перш за все, упорядкування системи державних

послуг, що повинно стати вагомим складовим адміністративно-територіальної реформи в Україні. Адаже у сфері надання платних адміністративних послуг, простежується низка негативних тенденцій: відсутність чітких критеріїв визначення платного характеру послуг, які надаються єдиними дозвільними центрами, та стандартів їх якості, наявність послуги, яка має обов'язковий характер, розширення переліку платних послуг, різке зростання цін на них тощо. Недостатні заходи для врегулювання цих проблем призвели до некерованості процесів у сфері платних послуг та недостатнього контролю за використанням отриманих коштів. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів від 25.02.09 № 251-р "Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг" проведено функціональне обстеження з метою визначення державних платних послуг, що надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [8]. Аналіз засвідчив, що більшість платних послуг, які надаються центральними органами виконавчої влади та підвідомчими підприємствами, установами та організаціями, в тому числі єдиними дозвільними центрами, не є державними послугами, тобто не пов'язані із владними повноваженнями. Вони належать до господарської діяльності та можуть регулюватися механізмами вільного ринку, а не інструментами державного управління. Водночас серед платних послуг питому вагу складають інформаційно-консультаційні послуги та процедури, штучно виділені в окремі послуги. Наприклад, часто органи державної влади встановлюють плату за видачу бланків чи роз'яснення законодавства в своїй сфері. Тому базовим інструментом для розроблення пропозицій щодо впорядкування системи державного управління в галузі будівництва має стати проведення функціональних обстежень дозвільних органів з метою розподілу повноважень між місцевими радами та місцевими державними адміністраціями.

Розрізняють два основні типи функціонального обстеження — вертикальне і горизонтальне. Вертикальне функціональне обстеження — це інструмент, призначений для аналізу та оцінювання організації окремих органів або сукупності органів у одній сфері державного управління. Горизонтальне функціональне обстеження — це інструмент аналізу всієї системи органів виконавчої влади на предмет надлишковості та дублювання повноважень і відповідальності [9]. Таке обстеження дає змогу виявити проблеми та виробити пропозиції щодо реформування та впорядкування структури центральних органів виконавчої влади, зокрема шляхом утворення, реорганізації чи ліквідації окремих органів, зміни їх підпорядкування, спрямування та координації. Вважаємо, доцільним було б проведення вертикального та горизонтального функціонального обстеження дозвільних органів та єдиних дозвільних центрів з подальшим відображенням його результатів у Реєстрі державних функцій і Реєстрі державних та адміністративних послуг, що функціонують відповідно до Положення про реєстр державних та адміністративних послуг, держателем якого є Голова держслужба [10]. Зауважимо, що багато

країн з перехідною економікою, зокрема Польща, Прибалтійські країни, Таджикистан, успішно використовували цей інструмент при проведенні адміністративних реформ.

Проведення реформи адміністративно-територіального устрою нерозривно пов'язане із кадровим реформуванням відповідних органів. Державна влада передбачає певний контроль щодо цього питання. Однак, сьогодні ми вже бачимо дуже серйозну проблему на рівні малих міст, коли відсутній добрий кадровий добір, коли існує величезний непрофесіоналізм як депутатів, так і посадових осіб, в тому числі й дозвільних органів. Не виключено, що укрупнивши райони, ми матимемо дуже серйозну й кадрову проблему, оскільки існуватиме дуже великий суб'єктивізм у кадровому доборі.

Важлива роль відводиться інститутам громадянського суспільства, спілкам та об'єднанням суб'єктів господарювання, які найбільше зацікавлені у вирішенні цього проблемного питання. Зокрема, в Івано-Франківській області активно функціонує Агентство з розвитку приватної ініціативи — неполітична неурядова громадська організація, що існує з 2000 року і скерує свої зусилля на забезпечення незворотності демократичних перетворень в Івано-Франківській області шляхом підтримки приватних ініціатив фізичних та юридичних осіб у соціально важливих для регіону сферах. Основними напрямками діяльності організації є впровадження регуляторної політики в сфері господарської діяльності, побудова конструктивного діалогу між бізнесом, владою та громадськістю; розробка та впровадження проектів, програм місцевого розвитку та розвитку підприємництва; консультаційна допомога суб'єктам господарювання. В період з 2001 по 2005 роки АРПІ проводило ряд моніторингових досліджень та відповідно підготувало аналітичні звіти щодо якості адміністративних послуг при наданні реєстраційних та дозвільних процедур в містах Коломиї, Калуші, Яремче та Болехові Івано-Франківської області. Дослідження здійснювалися спільно з Асоціацією економічного розвитку Коломийщини, Фондом підтримки підприємництва "Болехівський бізнес-центр", Фондом підтримки підприємництва м.Яремче, Калушський бізнес-центр.

На базі АРПІ та ГО "Ділові ініціативи" було започатковано регіональний тренінговий офіс (РТО) для громадських організацій Івано-Франківської, Тернопільської, Львівської, Хмельницької, Вінницької, Волинської, Закарпатської та Чернівецької областей, які працюють в сфері місцевого економічного розвитку. РТО створено в рамках проекту "Економічний розвиток міст" (USAID) громадський центр сприяння адміністративній реформі. Центр створено в рамках проекту "Суспільний діалог для вирішення проблем місцевих громад". Метою центру стали сприяння формуванню сталих моделей взаємодії представників ОГС, органів місцевого самоврядування, політичних партій, громадян і бізнесу як механізму впливу на прийняття рішень органів влади усіх рівнів. З огляду на це, в процесі здійснення реформи адміністративно-територіального устрою запровадження громадського контролю й моніторингу за діяльністю органів державної влади у зазначених сферах є не

тільки актуальним, але й необхідним.

Розуміючи логіку авторів цієї реформи, які йдуть за загальноприйнятою схемою передових країн, вважаємо, що проект іще слабкий. Навіть встановлюючи дуже важливий принцип повсюдності місцевого самоврядування, бо ним вноситься поняття меж адміністративно-територіальної одиниці, цей проект іще недопрацьований суто з управлінських аспектів, адже в усьому іншому він стосується лише оптимізації бюджетних трансфертів у централізованій державі. Разом з тим існують питання щодо відповідності даної реформи Конституції та чинним нормативно-правовим актам.

До того ж досі відсутня оцінка вартості такої реформи. Вхідження у масштабну територіальну реформу сьогодні потягне за собою низку небезпечних наслідків — як для самих громадян, рівень обслуговування яких може погіршитися, так і для влади, яка проведе цю реформу. Як альтернативу можна розглядати розширення повноважень місцевого самоврядування, утвердження принципу повсюдності місцевого самоврядування і стимулювання добровільного об'єднання громад в асоціації для виконання спільних проектів. Лише на основі успішного проведення цього етапу, коли ми отримаємо достатньо розвинуту інфраструктуру, кращі комунікації, дієвіші механізми функціонування органів державної влади, в тому числі і в дозвільній сфері, ми можемо перейти до наступного етапу реформи, до укрупнення територій, до зміни територіального устрою України.

## ВИСНОВКИ З ЦЬОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВИДКІВ У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Під час розробки механізмів регулювання дозвільної системи у сфері господарювання в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи можливим підходом до вирішення проблемних питань є встановлення на законодавчому рівні уніфікованих вимог до змісту нормативних актів, які регулюють не тільки процедури видачі дозволів, але й компетенцію уповноважених на видачу дозволів органів, в тому числі ЄДЦ. Вважаємо, що проведення адміністративно-територіальної реформи має супроводжуватися функціональним розподілом повноважень між владними інституціями, уніфікацією їх організаційно-функціональних статусів з урахуванням зв'язків усередині всієї системи, щоб уникнути зайвого дублювання. Окрім того, внесення до виключної компетенції Уряду повноважень з визначення порядку видачі конкретних видів дозволів дозволить, по-перше, запобігати дублюванню функцій, а по-друге, — чітко визначитиме взаємодію органів, що беруть участь у здійсненні дозвільних процедур.

Сьогодні необхідно приводити у відповідність і вносити зміни у величезний пласт чинних законодавчих і нормативних актів, які продовжують діяти і регулювати процедури видачі дозволів, зокрема, в найбільш пріоритетних сферах — землевідведення, містобудування і т.д.

Для реального ж удосконалення дозвільної системи у сфері господарювання необхідні комплексні, консолідо-

вані зусилля й дії як урядових органів, так і інститутів громадянського суспільства, спілок та об'єднань суб'єктів господарювання, які найбільше зацікавлені у вирішенні цього проблемного питання. Саме громадські організації підприємців на всіх рівнях влади мають виявляти нормативні акти, які суперечать вимогам рамкового закону, та змушувати дозвільні органи змінювати їх або скасовувати. Ділова громадськість має навчитися пильно стежити за тим, щоб у жодного державного службовця не залишалося простору для адміністративного маневру на користь власних інтересів, для різномісчачення вимог закону та їх вибіркового й довільного застосування. Впорядкування регуляторного середовища в дозвільній системі дасть змогу мінімізувати кількість дозвільних документів, необхідних для започаткування власної справи.

## Література:

1. Концепція реформи адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Київського регіонального порталу "Ділова ініціатива й воля громади". — Режим доступу: [http://www.bizvolnet.org.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=211&Itemid=82](http://www.bizvolnet.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=211&Itemid=82).
2. Закон України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" від 6 вересня 2005 року N 2806-IV // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2005. — № 48. — ст. 483.
3. Програма Уряду "Український прорив": реформа публічної адміністрації від 18 січня 2008 р. [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. — Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/1234>.
4. Моделі адміністративно-територіальної реформи в Україні: порівняльний аналіз та оцінка ефективності [Електронний ресурс] / Економічний часопис XXI. — Режим доступу: <http://www.soskin.info/ea.trhp?pokazold=200812&n=1-2&y=2008>
5. Закон України "Про дозвільну систему...". — Ст. 483.
6. Звіт Стосовно проекту Концепції реформи адміністративно-територіального устрою та проекту Закону України "Про адміністративно-територіальний устрій України" / Рада Європи. Генеральний директорат з питань демократії та політичних справ. — Страсбург, 14 листопада 2008. — 11 с.
7. Україна: Оцінювання системи врядування. Березень 2006 року / SIGMA — К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. — 352 с.
8. Постанова Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг" від 17 липня 2009 року № 737 // Урядовий кур'єр. — 05.08.2009. — № 140.
9. Реєстр державних функцій та упорядкування державних послуг // Бюрократ. Інформаційний бюлетень. — № 9—10 (86—87) від 30 травня 2009 року. — С. 3—4.
10. Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про реєстр державних та адміністративних послуг" від 27 травня 2009 року № 532 // Урядовий кур'єр. — 24.06.2009. — № 111.

Стаття надійшла до редакції 15.09.2009 р.