

Ю. Жук

ЦЕНТРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У ЛУЦЬКУ ТА ЛЬВОВІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Розглянуто основні принципи діяльності центрів надання адміністративних послуг у Луцьку та Львові. Проведено оцінку діяльності ЦНАПів на основі соціологічних досліджень.

Ключові слова: адміністративні послуги, державне управління, органи публічної влади, професійна діяльність, центр надання адміністративних послуг.

Децентралізація адміністративних послуг, підвищення їхньої якості, а також подальший розвиток мережі ЦНАП на сьогодні залишаються пріоритетними напрямками реформування системи надання послуг в Україні.

Відсутність належних умов для надання якісних послуг громадянам є достатньо серйозною проблемою усіх органів влади в Україні, оскільки мало хто з них сприймає громадян як замовників послуг, цікавиться їхніми потребами та проблемами, а працюють згідно із нормами бюрократичної системи, яка орієнтована передусім на матеріальні складові. Саме тому, дослідження є актуальним.

Метою статті є порівняльний аналіз діяльності центрів із надання адміністративних послуг у Луцьку та Львові на основі соціологічних досліджень.

Питання функціонування центрів надання адміністративних послуг досліджено у працях, як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, зокрема: І. Бекешкіної, І. Бригілевича, І. Коліушка, А. Ліпенцева, В. Тимошука, О. Поляк, В. Сороко, К. Плоккера, Г. Холліса, Н. Хемпеля, Х. Ціммерманна та інших.

За час реформи було здійснено низку важливих заходів із метою наближення адміністративних послуг до громадян, покращення якості обслуговування споживачів послуг тощо. Зокрема, в Україні функціонують 667 центрів надання адміністративних послуг [1]. У 2016 р. їхню кількість було заплановано подвоїти, створивши 600 нових ЦНАП [2]. У рамках реформи децентралізації у 2015 р. місцевим органам влади було делеговано повноваження з надання низки найбільш затребуваних громадянами адміністративних послуг: реєстрації бізнесу, речових прав на нерухоме майно [3], місця проживання особи, а також надання відомостей з Державного земельного кадастру [4]. Ухвалені у минулому році відповідні зміни до законодавства надають можливість громадянам отримувати ці послуги на місцях у ЦНАП.

Результати соціологічних досліджень свідчать про те, що рівень задоволеності громадян обслуговуванням у ЦНАП є значно вищим, порівняно із рівнем оцінки надання таких послуг органами виконавчої влади. Згідно із даними опитування Фонду “Демократичні ініціативи”, у грудні 2015 р., 80% громадян, які зверталися до ЦНАП за певною послугою, залишились задоволеними їхньою роботою. Порівняно із 2014 р. рівень задоволеності зріс на 20%. Водночас майже половина тих (48%), хто особисто звертався до органів влади за певними адміністративними послугами, залишились незадоволеними обслуговуванням та наданими послугами [5].

Чи збільшиться кількість звернень у територіальні підрозділи ЦНАП від того, що туди передані нові послуги, і чи вплине це позитивно на якість послуг?

У деяких містах у ЦНАП передані більшість послуг міської ради і надаються популярні послуги органів державної влади – видача паспортів, оформлення земельних ділянок, реєстрація бізнесу і майнових прав тощо. У ЦНАП м. Львова це поки що в планах, особливо те, що стосується надання послуг органів державної влади.

Як виглядає видача паспорта і реєстрація місця проживання у містах Луцьку і Львові?

Обидві ці послуги у Луцьку надаються у ЦНАП – перша з липня 2013 р., а друга з вересня 2015 р. Громадяни звертаються у ЦНАП і там отримують їх без жодних проблем, не оббиваючи пороги чиновників різних служб. Був період часу, коли послуга з реєстрації чи зняття з реєстрації у Луцьку надавалась протягом 30 хв., коли представник територіального відділення Державної міграційної служби (ДМС) знаходився у приміщенні ЦНАП.

А як це відбувається у Львові?

Найбільш популярні послуги, а саме щодо реєстрації (суб'єктів господарювання, речових прав, тощо) та ДМС, ЦНАП м. Львова не надає. Для надання таких послуг необхідно звертатися до районних відділень Державної міграційної служби, де не діє принцип єдиного вікна. Питання, які пов'язані із внутрішнім паспортом особи та послуги реєстрації/зняття з реєстрації відділення ДМС вирішує у прийомні години лише три дні на тиждень протягом кількох годин у ці дні. Хоч на офіційному сайті подані 5 днів прийому громадян, але з обідньою перервою і вихідним днем у суботу.

Наприклад, для того, щоб зареєструвати місце проживання дитини, необхідно звертатися у два різних районних відділення Державної міграційної служби міста, якщо батьки зареєстровані у різних районах міста. Фактично години прийому суттєво відрізняються від кількості годин, за якими міг би надавати вказані послуги ЦНАП (а це мінімум 42 год.). Крім того, у різних районних відділеннях ДМС фактично прийомні дні та години різні. Тому для того, щоб зареєструвати місце проживання дитини батькам, які зареєстровані у різних районах, необхідно кожному витратити декілька днів замість того, щоб виконати всі необхідні дії у ЦНАП практично за одне-два звернення.

Послуги двох державних органів – ДМС і Укрдержреєстру Мінюсту у ЦНАП м. Луцька “дають” половину всіх звернень мешканців на отримання послуг. Тобто, у Львові громадяни поза межами ЦНАП отримують послуги цих органів по-старому: шукають місце знаходження, гадають про режим роботи, переносять документи з одного органу до іншого тощо, про що мешканці Луцька вже забули.

Повноцінним територіальний підрозділ будь-якого ЦНАП є тоді, коли у ньому надаються усі або майже усі послуги основного ЦНАП, коли створені необхідні умови обслуговування. Попри достатню кількість адміністративних послуг структурних підрозділів міської ради у ЦНАП, невелика кількість послуг передана до його територіальних підрозділів. Тільки деякі послуги центральних органів виконавчої влади є переважно в ЦНАП (Держгірпромнагляд, Державна архітектурно-будівельна інспекція, Держземагентство), а деяких і зовсім немає (Державна міграційна служба і реєстрація суб'єктів господарювання Укрдержреєстру Міністерства юстиції). Відсутні будь-які такого типу послуги виконавчих органів влади у територіальних підрозділах ЦНАП [6].

Так, як свідчить *опитування, яке проводилося Фондом “Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва” з 17 до 26 листопада 2015 р. на замовлення Центру політико-правових реформ* (в рамках проєктів ПРООН “Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг” та “Демократизація, права людини та

розвиток громадянського суспільства” за фінансової підтримки Європейського Союзу та Міністерства закордонних справ Данії) “Оцінки діяльності центрів надання послуг у 40 містах України”, досить різними є умови обслуговування та рівень задоволеності відвідувачів різними параметрами роботи центрів надання адміністративних послуг у містах Львові та Луцьку.

Так, у досліджуваних центрах Луцька для 52% опитуваних не довелося чекати у чергах взагалі, натомість у Львові – 4,2%.

Загалом, загальні оцінки роботи центрів надання адміністративних послуг покращилися. Так, режим (години прийому, доступність) роботи ЦНАП Луцька респонденти оцінили у 4,8 бали, а Львова – 4,1.

Порівняно з 2014 р., рівень задоволення громадян привітністю та компетентністю працівників центрів надання адмінпослуг підвищився. Так, привітність працівників ЦНАПів Луцька відвідувачі оцінили у 4,7 бала, а Львова – 4,2 бали (з 5 можливих).

В абсолютній більшості відвідувачі центрів надання послуг задоволені й інформативністю вивісок на вході до приміщення та наявністю інших вказівників (у Луцьку респонденти оцінили у 4,8 бали, та 4,2 – у Львові); наявністю стендів із інформацією, зразками документів (відвідувачами ЦНАП Луцька оцінено у 4,8 бали, а Львова – 3,9); доступністю бланків, формулярів (респонденти Луцька оцінили у 4,9 бали, а Львова – 4 бали); облаштуванням місць для очікування (4,8 бали – у Луцьку, та 3,9 у Львові); загальним станом приміщення (відвідувачі ЦНАПів Луцька оцінили у 4,9 бали, а Львова – 4,1), режимом роботи (респондентами Луцька оцінено у 4,8 бали, а Львова – 4,1).

Відвідувачі загалом задоволені зручністю приміщень для людей з особливими фізичними потребами (відвідувачі ЦНАП Луцька оцінили у 4,5 бали, а Львова – 2,5; що загалом потребує ще суттєвої уваги), а також зручністю оплати послуг в разі потреби (4,8 бали у Луцьку, та 3,7 – у Львові) (табл. 1, 2) [7].

Таблиця 1

Моніторинг кількості послуг, наданих через Центр надання адміністративних послуг у місті Луцьку протягом січня – жовтня 2016 р. (станом на 01.11.2016 р.) [8]

Найменування суб'єкта надання адміністративної послуги (виконавчого органу)	Кількість наданих послуг	З них:				
		Усна консультація	Задоволено	Відмовлено	Роз'яснено	В стадії розгляду
Послуги, надані виконавчими органами міської ради	43 802	2 054	32 686	933	6 807	1 322
Послуги, надані структурними підрозділами облдержадміністрації	581	66	381	51	45	38
Послуги, надані територіальними органами центральних органів виконавчої влади	20 286	999	18 363	115	228	581
Всього послуг, наданих працівниками департаменту ЦНАП	64 669	3 119	51 430	1 099	7 080	1 941

Таблиця 2

**Надання у ЦНАП адміністративних послуг центральних органів виконавчої влади
(на основі даних моніторингу ЦНАП у розрізі регіонів України Міністерства
економічного розвитку і торгівлі станом на 18.07.2016 р. [9])**

№ з/п	Області	Наявність адміністративних послуг ЦОВВ, які надаються у ЦНАП		
		Міністерство юстиції	Державної міграційної служби	Державного земельного агентства
1	Волинська область	надаються в 11 з 20 ЦНАП області (кількість – від 6 до 29 в різних ЦНАП)	надаються в 19 з 20 ЦНАП області (кількість послуг – від 3 до 12 в різних ЦНАП)	надаються в усіх ЦНАП області (кількість послуг – від 10 до 25 в різних ЦНАП)
2	Львівська область	–	надаються в 29 з 30 ЦНАП області (кількість послуг – від 2 до 5 в різних ЦНАП)	надаються в 27 з 30 ЦНАП області (кількість – від 12 до 21 в різних ЦНАП)

Загалом, більшість тих, хто звертався до ЦНАП у містах Луцьк та Львів, оцінюють роботу ЦНАПів позитивно. При цьому, аналізуючи загальну успішність роботи ЦНАП, необхідно особливу увагу звертати на перелік його послуг – чи справді такий ЦНАП є інтегрованим (єдиним) офісом принаймні для базових (найпопулярніших) послуг. Відповідь на це питання можна взяти з відповіді на запитання анкет. Так, у ЦНАПах Луцька надається один із найповніший спектрів послуг, ЦНАПами Львова також надається чималий перелік послуг для громадян, але він дещо обмежений.

Також необхідно зазначити, що серед 40 досліджуваних міст – обласних центрів – найбільше абсолютних позитивних оцінок (“дуже добре”) від споживачів послуг дістали ЦНАП Луцька (75%). Роботу ЦНАПів Львова відвідувачі оцінили добре лише на 7,5%. Крім того, Львів перебуває серед переліку міст респондентів, де найчастіше звучали негативні оцінки роботи ЦНАПів (“погано” і “дуже погано” разом) – 11,7% [10].

Загалом, важливим завданням сучасного етапу реформування сфери надання адміністративних послуг є створення ЦНАП в об’єднаних територіальних громадах [11]. Але, тут виникає запитання: чи в кожній ОТГ потрібен ЦНАП?

У кожній громаді потрібно забезпечити доступні адміністративні послуги.

Особливо важливо, щоб у процесі утворення ОТГ якість послуг не погіршилася, тобто наявні раніше у населеному пункті (чи сільраді) послуги не віддалялися або ж залишалися в межах розумної територіальної доступності (не більше 5 – 10 км).

Якщо розглядати ЦНАП як обов’язковий фронт-офіс, тобто місце замовлення найнеобхідніших адміністративних послуг, то ЦНАП потрібен кожній спроможній ОТГ [12].

Для ОТГ із компактно розташованими населеними пунктами та з достатньою кількістю населення, зі зручною транспортною інфраструктурою та доступністю, ЦНАП є одним з найзручніших механізмів надання адміністративних послуг.

Але це не означає, що у кожній ОТГ буде достатньо лише одного офісу ЦНАП. У деяких громадах, особливо з великою кількістю населених пунктів, між якими є значні відстані потрібно розглядати й додаткові моделі надання адміністративних послуг.

Серед них можуть бути і територіальні підрозділи ЦНАП (філії), і окремі віддалені робочі місця адміністраторів, і пересувний мобільний офіс. Також через інструменти міжмуниципального співробітництва може бути вигідно співпрацювати з сусідніми громадами [13].

Основне завдання ЦНАП – це поліпшення якості надання адміністративних послуг, враховуючи підвищення рівня комфортності обслуговування населення, їх інформування та консультування.

Так, 23 лютого 2016 р. у рамках проекту “Сприяння наданню соціальних та адміністративних послуг для вразливих груп населення у селі, шляхом моніторингу та пропаганди”, що реалізується Володимир-Волинською районною громадською організацією Волинської області “Зимне” спільно з громадською організацією “Центр розвитку та демократії”, за сприяння канадського фонду підтримки місцевих ініціатив та посольства Канади в Україні, вперше серед об’єднаних територіальних громад Володимир-Волинського району, в селі Зимне відбулося відкриття Центру надання адміністративних послуг.

До реформи децентралізації надання базових адміністративних послуг було зосереджено у районному центрі, тому отримати їх населенню було важко, або, як мінімум, незручно, а для представників вразливих категорій населення цей процес представляв неабияку складність, або просто був неможливим. А в результаті об’єднання територіальної громади виникли шляхи для створення доступніших умов для надання адміністративних послуг.

ЦНАП – це не просто приміщення, де надаються адміністративні послуги, це структура, яка функціонує за принципом роботи “єдиного офісу”, тут забезпечується безперешкодний доступ людей із обмеженими можливостями. Усе – для населення: зручний графік роботи без перерви на обід, скорочення кількості документів, які потрібно для оформлення тієї чи іншої довідки, ввічливе ставлення до кожного членами громади. У ЦНАПі отримати необхідну інформацію про адміністративні послуги можна на інформаційних стендах, веб-сайті тощо. Тому не даремно гасло ЦНАПу – “Ми працюємо для Вас!”.

Серед переліку галузей, за якими забезпечується надання адміністративних послуг: земельні відносини, будівництво і архітектура, розміщення зовнішньої реклами, міграційна служба, соціальний захист населення, звернення громадян тощо.

Загалом, роботу ЦНАПу можна охарактеризувати такими словами, як: доступність, результативність, своєчасність, зручність, відкритість та професійність. За цими ніби гучними словами – сотні наданих довідок Центром надання адміністративних послуг та задоволених краян. ЦНАП постійно працює над розширенням переліку надання послуг та запровадженням нових можливостей для поліпшення життя громади [14].

Так, до підтримки створення центрів надання адміністративних послуг в об’єднаних територіальних громадах в Україні долучився проект U-LEAD “Підтримка створення ЦНАПів в Україні”. В його планах, зокрема, – відкриття не менше 24 ЦНАПів в уже створених об’єднаних громадах до кінця 2017 р. і більше 600 центрів – до кінця 2020 р. [15].

На сьогодні унаслідок реформи децентралізації влади в Україні створено 159 об’єднаних територіальних громад [16]. Ключовими завданнями місцевих органів влади у даному контексті є визначення кількості ЦНАП, які необхідні для забезпечення належної територіальної доступності адміністративних послуг для населення об’єднаних територіальних громад, та оптимального переліку адміністративних послуг, які мають надаватись через ЦНАП.

Для забезпечення доступності адміністративних послуг для населення об'єднаних територіальних громад із великою кількістю населених пунктів та значною відстанню між ними, кількість офісів ЦНАП може бути збільшена шляхом утворення територіальних підрозділів ЦНАП, віддалених робочих міст адміністраторів та пересувних мобільних офісів.

При визначенні переліку адміністративних послуг, які мають надаватись через ЦНАП, пріоритетне значення мають інституційна спроможність громади та потреби споживачів послуг. Так, у ЦНАП середніх та великих міст має надаватись максимальний спектр адміністративних послуг. У сільських громадах необхідно забезпечити надання найпопулярніших адміністративних послуг, наприклад таких, як реєстрація місця проживання, актів цивільного стану, видача паспортів, призначення житлових субсидій та інших видів державної допомоги, призначення та перерахунок пенсій [17].

Висновки

Так, моніторинг адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП, який проведений низкою громадських організацій, показав, що на сьогодні більшість ЦНАП усе ще не надають послуги належної якості, та досить часто порушують терміни надання послуг. Крім того, перелік послуг органів виконавчої влади, які на сьогодні надаються у ЦНАП, подекуди неоднаковий, що, зокрема, не дозволяє забезпечити рівні можливості щодо отримання та надання послуг.

Що стосується центрів надання адміністративних послуг Луцька – то тут ми спостерігаємо добре налагоджену роботу офісів щодо надання послуг громадянам. Крім того, ЦНАПи Луцька вважаються одними з найкращих в Україні по усіх показниках. Що стосується ЦНАП Львова, то тут ми спостерігаємо ще низку “недоопрацювань” та “прогалин”.

Отже, для повноцінної та ефективної роботи ЦНАП необхідним є налагодження взаємовідносин ЦОВВ із територіальними органами виконавчої влади щодо спільного вирішення проблем діяльності ЦНАП. Можливо саме після цього ці державні органи нарешті “повернуться обличчям” до ЦНАП, і передадуть їм свої послуги, так, як це зроблено у Луцьку, і таким чином отримають певну довіру від громадян.

Список використаної літератури

1. Інформація щодо центрів надання адміністративних послуг у регіонах України (станом на 01.04.2016 р. Мінекономрозвитку, 11.05.2016 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=MonitoringTsentrivNadanniaAdministrativnikhPoslugURozriziRegionivUkraini>.

2. В Україні вдвічі збільшиться кількість ЦНАПів та зменшиться кількість адмінпослуг [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=8492cb95-f50c-4945-837a-cc1365094da9&title=VUkrainiVdvichiZbilshitsiaKilkistTsnapivTazmenshitsiaKilkistAdminposlug>.

3. Про внесення змін до Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань” № 835-VIII від 26.11.2015 р.; “Про внесення змін до Закону України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень

[Електронний ресурс] : Закон України № 834-VIII від 26.11.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : Закон України № 888-VIII від 10.12.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.

5. Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг (2015 рік, а також порівняння з минулими роками) [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://dif.org.ua/ua/polls/2015a/ocinki-naselen-rokami-.htm>.

6. Бригілевич І. Чи дієвий у Львові Центр надання адміністративних послуг? [Електронний ресурс] / І. Бригілевич. — Режим доступу : <http://www.cdms.org.ua/index.php/uk/municipal-government-mn-ua/create-tsnap-mn-ua/523-2015-01-06-12-37-05.html?475c1c9d3fc293d10369444f94f309b9=370aa27912ac07bd8d04113662b2594c>.

7. Опитування Фонду “Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва” з 17 по 26 листопада 2015 р. на замовлення Центру політико-правових реформ (в рамках проєктів ПРООН “Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг” та “Демократизація, права людини та розвиток громадянського суспільства” за фінансової підтримки Європейського Союзу та Міністерства закордонних справ Данії) “Оцінка діяльності центрів надання послуг у 40 містах України” [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://pravo.org.ua/ua/news/20871203-otsinka-diyalnosti-tsentriv-nadannya-poslug-u-40-mistah-ukrayini>.

8. Офіційний сайт Луцької міської ради [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.lutskrada.gov.ua/department/departament-centr-nadannya-administrativnih-poslug-u-misti-lucku>.

9. Моніторинг центрів надання адміністративних послуг у розрізі регіонів України (Мінекономрозвитку, 18.07.2016 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=81867d5b-6cc9-423c-898b-8964e92a48e3&title=Administrativno-teritorialniOdinitsiUkraini>.

10. Опитування Фонду “Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва” з 17 по 26 листопада 2015 р. на замовлення Центру політико-правових реформ “Оцінка діяльності центрів надання послуг у 40 містах України” [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://pravo.org.ua/ua/news/20871203-otsinka-diyalnosti-tsentriv-nadannya-poslug-u-40-mistah-ukrayini>.

11. Моніторинг прогресу реформ [Електронний ресурс] : Звіт за 2015 р. — Режим доступу : http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/broshura_a4_ukr.pdf.

12. Тимошук В. ЦНАП в об’єднаних громадах: запитання-відповіді [Електронний ресурс] / В. Тимошук. — Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Piitannya-vidpovidi-schodo-CNAP-v-OTG.pdf>.

13. Там само.

14. Офіс реформ у Волинській області: ЦНАП у Зимному: ми працюємо для вас [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reforma.voladm.gov.ua/archives/1957>.

15. Дніпропетровський регіональний офіс реформ: 600 центрів надання адмінпослуг до кінця 2020 року – до підтримки об’єднаних громад долучається проєкт U-LEAD [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://officereform.dp.ua/200-600-tsentriv-nadannia-adminposlugh-do-kintsia-2020-roku-do-pidtrymky-obiednanykh-hromad-doluchaietsia-proekt-u-lead>.

16. Моніторинг прогресу реформ...

17. Запитання, пов'язані із створенням центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Pitannya-vidpovidi-schodo-CNAP-v-OTG.pdf>.

Стаття надійшла до редакції 22.12.2016

Схвалена до друку редколегією 29.12.2016

Yu. Zhuk

CENTERS FOR ADMINISTRATIVE SERVICE PROVISION IN LUTSK AND LVIV: COMPARATIVE ANALYSIS

The article considers the main principles of activities of centers for administrative service provision in Lutsk and Lviv. On the basis of sociological research, the evaluation of their activities is made.

Key words: administrative services, public administration, public authorities, professional activity, center for administrative service provision.