

**Л. С. Ситник**

*д-р екон. наук*

*Донецький національний університет  
імені Василя Стуса, м. Вінниця,*

**Т. М. Бервенова**

*Департамент економіки Донецької  
облдержадміністрації, м. Краматорськ*

## ПРАВОВІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ СТВОРЕННЯ І ФУНКЦІОНУВАННЯ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

**Вступ.** Створення зручних і доступних умов для отримання фізичною або юридичною особами адміністративних послуг є однією з головних задач органів державної влади та місцевого самоврядування. Розв'язання цієї задачі актуально для України, де система надання адміністративних послуг не враховує інтереси громадян і не є прозорою та раціональною.

Хоча є позитивні напрацювання з впорядкування надання адміністративних послуг шляхом створення Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) у містах: Вінниця («Прозорий офіс» 2008 р.), Івано-Франківську («ЦНАП» 2010 р.). Позитивні зміни є в інших містах: Бердянську, Кривому Розі, Луцьку, Львові (Центр обслуговування мешканців), Новоград-Волинському.

Донецькою ОДА спільно з виконкомами міських рад, райдержадміністраціями, об'єднаною територіальною громадою у 2016-2017 рр. забезпечена діяльність 27 ЦНАП (14 – у містах, 12 – у районах, 1 – в об'єднаній територіальній громаді). З них оновлені 4 – у м. Маріуполь, м. Дружківка, м. Добропілля, Лиманська об'єднана територіальна громада. У 2018 р. планується відкриття 6 оновлених ЦНАП в області: м. Новогродівка, м. Слов'янськ, м. Торезьк, Ясинуватський район, Миколаївська об'єднана територіальна громада, Шахівська об'єднана територіальна громада. У 2019 р. планується відкриття 8 основних ЦНАП у містах: Бахмут, Маріуполь (Соціальний офіс «Мультицентр» з ЦНАП), Мирноград, Покровськ, Світлодарськ, Часів-Яр, Мангушський район, Соледарська об'єднана територіальна громада.

Ці зміни відбуваються у рамках процесу децентралізації державної влади та реформи місцевого самоврядування. Однак у країні відбувається гальмування і викривлення соціально-економічних реформ, вибіркове їх здійснення. Децентралізація влади розтягнута у часі, передача повноважень на міста тільки починається. Широкого впровадження заходів соціально-економічних реформ немає. Ідею реформи місцевого самоврядування знівелювано, міста обласного значення опинилися поза процесом створення об'єднаних територіальних громад.

Державне регулювання економіки не має цілісності, системності, стратегічної виразності, підпорядкованості суспільним інтересам. На місцях публічні службовці тільки вивчили законодавчу базу, яка не є бездоганною, і роблять спроби реалізувати заходи, отримані урядом.

Через ресурсну неспроможність більшості органів місцевого самоврядування не відбувається поліпшення якості та доступності адміністративних послуг. Не встановлено механізмів державного контролю за

якістю надання населенню адміністративних послуг. Немає остаточного розмежування повноважень в системі органів місцевого самоврядування та в системі органів виконавчої влади на місцях на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності та на засадах децентралізації влади. Не проведено оптимального розподілу повноважень щодо надання адміністративних послуг.

В економічній літературі проблема створення та підтримки ЦНАП стала досліджуватися з початку процесу децентралізації та реформи місцевого самоврядування, особливо фахівцями, задіяними у Швейцарсько-українському проекті «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO», який сконцентровано на започаткуванні ефективної моделі управління територіями та участі громадян з різних аспектів місцевого самоврядування як обов'язкової складової сталого розвитку держави та демократизації суспільств [1]. Питання організації надання адміністративних послуг державної політики у цій сфері, зарубіжний досвід надання адміністративних послуг висвітлювались у працях І. Бригілевича, С. Ванька, В. Загайного, І. Коліушка, О. Курінного, В. Стоян, В. Тимошука, Д. Шиманке [2, 3].

Дослідження досвіду функціонування й динаміки реформування публічної адміністрації розвинутих західноєвропейських демократій та постсоціалістичних держав Центрально-Східної Європи в контексті суспільно-правових процесів деконцентрації та децентралізації влади, утвердження фінансової самостійності місцевого та регіонального самоврядування знайшло відображення у наукових працях: О. Бориславської, І. Заверухи, Е. Захарченко [4].

Адміністративні послуги в об'єднаних територіальних громадах як проблемне питання діяльності органів місцевого самоврядування досліджувались колективом науковців під керівництвом В. Олуйко [5].

Однак, не всі аспекти надання адміністративних послуг законодавчої і практичної спрямованості повністю досліджено. Так, не вирішено питання у частині надання адміністративної послуги щодо упорядкування плати за надання цих послуг у формі адміністративного збору; внесення змін у нормативно-правові акти та їх доповнення для завершення процесу децентралізації; визначення матеріальних і фінансових витрат на створення ЦНАП і пошук джерел їх забезпечення; перспектив подальшого розвитку сфери адміністративних послуг.

**Мета та завдання статті** – виявити основні проблеми (правові та практичні аспекти) отримання адміністративної послуги з точки зору споживачів і пер-

спективи розвитку системи надання адміністративних послуг шляхом створення ЦНАП.

Мета статті обумовила вирішення таких завдань:

- систематизація та узагальнення нормативно-правових актів у сфері надання адміністративних послуг;

- виявлення сутності урядової політики з проблематики адміністративних послуг, позитивних наслідків державного регулювання і проблем практичної спрямованості;

- визначення основних матеріальних та фінансових витрат, необхідних для створення ЦНАП та джерел їх фінансування на прикладі Донецької області;

- удосконалення розрахунку розміру адміністративного збору;

- обґрунтування передумов та перспектив розвитку сфери надання адміністративних послуг.

Методи дослідження: наукової абстракції, економічного аналізу, синтезу та порівняння, систематизації та узагальнення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Правову базу у сфері надання адміністративних послуг становить Конституція України; Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (2006 р.); Реєстр адміністративних послуг (ч.1 ст. 16 закону № 191-VII від 12.02.2015 р.), відповідальність за ведення якого покладено на Міністерство економічного розвитку і торгівлі; Методичні рекомендації розроблення стандартів адміністративних послуг (2007 р.); Закон України (2012 р.) «Про адміністративні послуги» [6-9]. Відповідно до цих нормативних актів адміністративна послуга визначена як державна послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття на підставі нормативно-правових актів за зверненнями фізичних або юридичних осіб адміністративно-правового акту, спрямованого на реалізацію та захист їх прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу, ліцензії, сертифіката, посвідчення та інших документів реєстрації, тощо).

Систематизація теоретичних аспектів Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг дозволила виділити основні задачі доктрини адміністративних послуг [3, с. 15]:

- законодавчої спрямованості (визначення повноважень з надання адміністративної послуги включно на рівні закону; неподроблення адміністративної послуги; обґрунтованість плати та її розмірів, прийнятні терміни надання адміністративної послуги; спрощення порядку надання адміністративної послуги);

- практичної спрямованості (дотримання зручності організації надання адміністративних послуг, доступності інформації про цей процес; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, неупередженості та справедливості, рівності перед законом; запровадження ефективних форм надання адміністративних послуг).

Урядова політика з проблематики адміністративних послуг знайшла відображення у Законі України «Про адміністративні послуги».

Основними позитивами закону є впровадження ідеології служіння держави громадянам, забезпечення реалізації прав фізичних та юридичних осіб через надання адміністративних послуг; залучення органів

місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій до утворення ЦНАП; заборона вимагання документів та інформації, якою володіють суб'єкти надання адміністративних послуг, або яку вони можуть отримати самостійно; упорядкування внутрішніх процедур надання адміністративних послуг та надання зручної інформації для споживачів послуг; введення поняття «адміністративний збір» [3, с. 20].

Крім того, відповідно до цього закону (ч.1 ст. 5) виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлено вимоги до регулювання надання адміністративних послуг: підстави для одержання або відмови у наданні адміністративних послуг, суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження, перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, платність або безоплатність надання адміністративної послуги; граничний строк надання адміністративної послуги.

Керівництво та відповідальність за організацію діяльності ЦНАП як постійно діючого робочого органу покладається на структурний підрозділ (виконавчий орган) у складі відповідної міської ради, міської, районної державної адміністрації.

До компетенції ЦНАП (згідно з ч.6 та 7 ст. 12 закону) належить перелік цих послуг, який визначається органом, що прийняв рішення про утворення центру. При цьому він має включати номенклатуру адміністративних послуг органів виконавчої влади, затверджену урядом.

З дотриманням вимог Закону України «Про адміністративні послуги» за результатами діяльності ЦНАП у Донецькій області у 2017 р. надано 307,6 тис. одиниць послуг суб'єктам підприємницької діяльності та мешканцям області, що перевищує показник 2016 р. у 1,9 раза.

Загалом перелік адміністративних послуг, які затверджені нормативно-правовими актами міських рад, райдержадміністрацій, об'єднаних територіальних громад включають 2718 видів адміністративних послуг (збільшені протягом 2017 р. на 22,5%), з них: 26 видів – послуги облдержадміністрації, 1093 – послуги територіальних органів центральних органів виконавчої влади, решта – послуги місцевих органів.

З метою забезпечення сучасних стандартів надання адміністративних послуг, впровадження електронного урядування, покращення доступності та якості надання адміністративних послуг для фізичних та юридичних осіб в області реалізується проект «Розвиток мережі ЦНАП, підвищення якості і доступності надання адміністративних послуг суб'єктам підприємницької діяльності та мешканцям Донецької області». У рамках проекту планується побудова та створення ЦНАП у всій 41 об'єднаній територіальній громаді, передбачених Перспективним планом формування територій громад Донецької області.

Відкриття оновлених ЦНАП у містах: Маріуполь, Дружківка, Добропілля, Лиманська об'єднана територіальна громада дало можливість створити належні умови для суб'єктів звернення, спростити процедуру отримання адміністративних послуг, запровадити систему обслуговування за світовими стандартами, збільшити кількість видів надання послуг (до 190), збільшити штатну чисельність адміністраторів (до 43); зменшити трудомісткість надання адміністративних послуг (у 3 рази), збільшити кількість обслуговування

відвідувачів (у 9 разів). Ці досягнення стали можливими тому що до ухвалення закону отримання сукупності існуючих адміністративних послуг здійснювалося через включення до роботи в ЦНАП представників великої кількості органів (підрозділів) публічної адміністрації, які раніше самостійно контактували з фізичними та юридичними особами.

Проблемні моменти правового регулювання адміністративних послуг у Законі України «Про адміністративні послуги»:

- вилучення з переліку реальних суб'єктів надання адміністративних послуг підприємств та установ (ст. 1), що призводить до виникнення проблеми впровадження існуючої номенклатури таких послуг;

- зафіксована можливість надання адміністративних послуг лише через публічних службовців, яка не відповідає практиці розвинутих країн і призводить до надмірної бюрократизації та загального здороження для платників податків вартості окремих адміністративних послуг;

- забезпечення повноти регулювання всього переліку адміністративних послуг, який встановлюється виключно законом (ч. 2 ст. 5) і налічує більше 2000 найменувань за 13 блоками (громадянство, міграція, переїзд, реєстрація; соціальний захист; природні ресурси та екологія; сім'я; зовнішньоекономічна діяльність; безпека та захист; освіта та культура; нерухоме майно та будівництво; сільське господарство; транспорт; фінанси; інші сфери господарської діяльності) (в редакції Закону №888-VIII від 10.12.2015 р.), є нереальним;

- немає верхньої межі розміру плати за надання адміністративних послуг, некоректно встановлено розмір адміністративного збору з урахуванням соці-

ального та економічного значення послуги (ч. 3 ст. 11) замість показника собівартості (фактичних витрат) надання послуги як максимального розміру плати за послугу. Собівартість адміністративних послуг визначається як добуток норми часу на виконання всіх етапів її надання на вартість розрахункової калькуляційної одиниці часу (однієї людино-години/людино-дня). До складу вартості розрахункової калькуляційної одиниці часу належать прямі матеріальні витрати, прямі витрати на оплату праці та відрахування на соціальні заходи, інші прямі та непрямі витрати [10].

У законі не вказано хто і як визначає соціальне та економічне значення адміністративної послуги. Так, адміністративний збір за державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців з 01.01.2018 р. коливається від 30 до 0,1% прожиткового мінімуму (1762 грн) – 50 грн, до 0,3% прожиткового мінімуму – 530 грн; за державну реєстрацію речових прав та їх обтяжень від 20 до 8810 грн залежно від строковості надання адміністративних послуг. При цьому однакові витрати часу, наприклад один людино-день, мають різну вартісну оцінку від 70 до 3520 грн;

- недоцільною з точки зору гнучкого регулювання є вимога здійснення роботи ЦНАП лише через «адміністраторів» (ч. 1 ст. 12);

- не проведено оптимальний розподіл повноважень щодо надання адміністративних послуг між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади по різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності та децентралізації.

Практика надання споживачам адміністративних послуг в Україні виявила чимало ризиків.

Таблиця 1

Чинники корупційного ризику щодо отримання адміністративних послуг

Чинники ризику	Частка незадоволених з опитаних підприємств / населення (%)	Зміст чинників
Складність процедур надання адміністративних послуг	69	Значна кількість інстанцій; подання великої кількості документів, отримання проміжних рішень; територіальна розпороченість адміністративних органів
Тривалі терміни надання адміністративних послуг	66/20,2	Незручний режим й обмежений час роботи адміністративних органів з різноманітними перервами
Коридорно-кабінетна система прийому громадян	65/58	Великі черги споживачів в адміністративних органах; відсутність системи регулювання черги і належних умов для очікування; пропускна система як умова потрапляння до приміщення адміністративного органу
Відсутність належного інформаційного забезпечення	75/60	Відсутність формулярів, розповсюдження бланків за окрему плату
Відсутність альтернативних способів звернення до адміністративних органів	100	Особисте й багаторазове відвідування адміністративних органів. Територіальний монополізм надання адміністративних послуг. Брак належного ставлення до відвідувачів адміністративних органів
Непрозорість системи оплати адміністративних послуг	60	Брак інформації про розміри та порядок оплати послуг. Оплата АП через «благодійні» та «добровільні» платежі

Складено за даними [11].

Для створення або удосконалення діяльності ЦНАП необхідно на конкретні періоди часу визначити фінансові і матеріальні ресурси за такими напрямами: облаштування приміщення (будівництво/ремонт), зони очікування, в тому числі для осіб з обмеженими фізичними можливостями, робочих місць меблями,

технікою, застосування новітніх інформаційно-комунікативних технологій і засобів зв'язку, в тому числі програмне забезпечення для алгоритмізації процедур; встановлення інструментів електронного впровадження черги; підвищення кваліфікації персоналу, інформаційне забезпечення діяльності ЦНАП, преміювання працівників.

Норми закону «Про адміністративні послуги» дають право органам міських рад та районних державних адміністрацій ці витрати включати до своїх бюджетних запитів. Зазвичай джерелами ресурсів для створення ЦНАП є Державний бюджет (Державний фонд регіонального розвитку – ДФРР), місцеві бюджети; гранти, цільова допомога міжнародних фондів та іноземних організацій, благодійні внески приватних осіб; кошти суб'єктів господарювання, з якими виконком уклав договори щодо надання супутніх послуг.

У 2017 р. за рахунок коштів ДФРР, субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, обласного бюджету за рахунок залучення коштів міжнародної технічної допомоги та інших позабюджетних джерел розпочалась реалізація проектів з оновлення 18 ЦНАП регіону та відкрито 3 оновлені ЦНАП.

Відкриття оновленого розбудованого ЦНАП у м. Дружківка здійснено за рахунок коштів ДФРР (55,4%), коштів місцевого бюджету (26%) та завдяки фінансовій підтримці Європейського Союзу ПРООН «Відновлення і розбудова миру» (18,6%) (табл. 2). Реалізація відкриття оновленого ЦНАП у Лиманській об'єднаній територіальній громаді здійснювалась за рахунок субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (71%), коштів місцевого бюджету (14,5%), коштів Німецько-Українського проекту «Реформа управління на сході України», який виконується федеральною компанією Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (14,5%). Фінансування відкриття ЦНАП у м. Добропілля здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів: обласного бюджету – 97%, міського бюджету – 3%.

Таблиця 2

Структура джерел фінансування створення та діяльності ЦНАП у 2016-2017 рр. (млн грн/%)

Місце розташування	Обсяг фінансування				
	Усього	у тому числі			
		ДФРР	місцеві бюджети	ЄС	USAID
м. Маріуполь	32,2 використано 18/100	7,2	10/55,5 – фонд розвитку міста; 1,3/7,2 – обласний бюджет; 0,3/1,7 – міський бюджет		6,4/35,6
м. Дружківка	9,2/100	5,1/55,4	2,4/26	1,7/18,6	
Лиманська об'єднана територіальна громада	5,5/100	3,9/71	0,8/14,5	0,8/14,5	
м. Добропілля	6,5/100		6,3/97 (обл.) 0,2/3 (міський бюджет)		
м. Слов'янськ	5,83/100	5,25/90	0,58/10 (міський бюджет)		
Мангушський район	2,63/100	2,37/90	0,26/10 (міський бюджет)		
м. Маріуполь	51,5/100	46,3/89,7	5,2/10,39 (міський бюджет)		
м. Бахмут	34/100		3,5/10 (міський бюджет) 31,5/90 (залишки коштів місцевих бюджетів окупованих населених пунктів в Донецькій області)		
м. Костянтинівка	72,8/100		0,7/10 (бюджет на виготовлення проектно-кошторисної документації)		
м. Новогродівка	5,3/100	4,09/77	0,45/8,5 (міський бюджет)	0,8/14,5	
Миколаївська об'єднана територіальна громада	10,8/100			10,8/100	
Черкаська селищна рада об'єднаної територіальної громади	4,0/100	2,5/62,5 (субвенція)	1,5/37,5		

Аналіз даних табл. 2 показує, що найбільша частка ресурсів припадає на державний бюджет. Однак опора на державні асигнування у якості джерела фінансових ресурсів спричиняє відсутність стимулів для зниження витрат і ефективної та економічної діяльності, нераціональний розподіл ресурсів, слабку реакцію на потреби споживачів, меншу відповідність пропозиції попиту.

Найбільше фінансування в Україні відбувається в інфраструктуру об'єднаних територіальних громад і освіту за 2016-2018 рр. – 1 млрд грн; 1,5; 1,9 млрд грн. У 2018 р. обсяг ресурсів заплановано 37,8 млрд грн на охорону культурної спадщини, розвиток АПК, охорону здоров'я, відновлення доріг.

**Висновки та перспективи подальших розвідок.** Існуюча в Україні система надання адміністративних послуг не відповідає інтересам суспільства. Необхідно продовжувати процес створення ЦНАП та спрощувати процедури надання адміністративних послуг, що передбачає скорочення кількості інстанцій, документів для початку провадження у справі; застосовувати поєднання двох ключових принципів: єдиного вікна та єдиного офісу; у середньостроковій та довгостроковій перспективі залучати органи виконавчої влади до надання послуг через ЦНАП і створення територіальних філій. При розробці переліку послуг необхідно ставити за мету орієнтацію на результат (повне вирішення