

СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Анотація

У записці розглянуто поточний стан розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг в Україні (ЦНАП). Визначено основні проблемні питання діяльності ЦНАП, сформульовано пропозиції щодо їх розв'язання.

СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Протягом 2017-2018 рр. у розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг відбувся ряд позитивних змін. Серед найважливіших з них слід відзначити:

- збільшення кількості ЦНАП та обсягу адміністративних послуг, наданих через них;
- розширення переліку послуг центральних органів виконавчої влади, що можуть надаватись через ЦНАП;
- підтримка розвитку інфраструктури мережі ЦНАП та їх спроможності забезпечувати надання якісних послуг громадянам в рамках програм і проектів міжнародної технічної допомоги;
- запровадження нових ефективних підходів та форм організації роботи ЦНАП (мобільні ЦНАП, міськрайонні ЦНАП, надання послуг за моделлю життєвих ситуацій, тощо).

Поточний стан розбудови мережі ЦНАП

Станом на початок 2018 р. в Україні функціонувало 746 ЦНАП, 454 з яких утворено районними державними адміністраціями, 292 – органами місцевого самоврядування. Протягом минулого року в Україні було створено 64 нових ЦНАП, переважна більшість з них (50 з 64) - в ОТГ¹.

Загалом, протягом останніх двох років зростання кількості ЦНАП відбувалось за рахунок створення нових центрів органами місцевого самоврядування². Основним стимулом для цього стала реформа

¹ Звіт про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг за 2017 рік. Інформація подана станом на 01.01.2018 згідно звіту МЕРТ. Єдиний державний портал адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://poslugy.gov.ua/info/news/207/details>

² Наприклад, станом на початок 2017 р. в Україні функціонувало 218 ЦНАП, утворених органами місцевого самоврядування (в тому числі 28 – в ОТГ), а на початок 2018 р. – 292 ЦНАП, утворених органами місцевого самоврядування (71 з них – в ОТГ). - Звіт про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг за 2017 рік. Інформація подана станом на 01.01.2018 згідно звіту МЕРТ. Єдиний державний портал

децентралізації: збільшення фінансових можливостей місцевого самоврядування, децентралізація повноважень з надання адміністративних послуг та передача з державного бюджету місцевим бюджетам плати за надання ряду адміністративних послуг.

Найбільша кількість ЦНАП нині працює у Дніпропетровській (55), Харківській (45), Київській (41), Одеській (41), Львівській (40) області, найменша – в Луганській (17), Чернівецькій (17), Закарпатській областях (18)³. Зазначимо, що кількість створених в цих областях ЦНАП не завжди корелює із чисельністю населення. Так, наприклад, у Закарпатській області із чисельністю населення 1 258 777 осіб працює 18 ЦНАП. Водночас у Житомирській, Хмельницькій, Черкаській областях зі схожими показниками чисельності населення (1 240 482, 1 285 267, 1 231 207 осіб відповідно) кількість ЦНАП значно більша (33, 27 та 29 ЦНАП відповідно). Так само у Чернівецькій області, де проживає 908 120 осіб, працює 17 ЦНАП, а в Кіровоградській, де проживає 965 756 осіб – 25 ЦНАП⁴.

Забезпечення територіальної доступності адміністративних послуг для населення

Попри зростання кількості ЦНАП територіальна доступність послуг для громадян повною мірою не забезпечена.

Існують різні підходи до визначення територіальної доступності послуг. Одним із критеріїв належної територіальної доступності послуг є

адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://poslugy.gov.ua/info/news/207/details>
Звіт про розвиток Центрів надання адміністративних послуг у 2016 р. Інформація подана станом на 01.01.2017 згідно звіту МЕРТ. 14.02.2017. Новини порталу. Єдиний державний портал адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://issuu.com/mineconomdev/docs/f96f86420b2e80>

³ Звіт про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг за 2017 рік. Інформація подана станом на 01.01.2018 згідно звіту МЕРТ. Єдиний державний портал адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://poslugy.gov.ua/info/news/207/details>

⁴ Чисельність наявного населення в розрізі регіонів, районів, міст, селищ міського типу. Чисельність наявного населення України на 01 січня 2017 р. Державна служба статистики України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new1/2017/zb_chnn_0117.pdf
Звіт про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг за 2017 рік. Інформація подана станом на 01.01.2018 згідно звіту МЕРТ. Єдиний державний портал адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://poslugy.gov.ua/info/news/207/details>

відстань до ЦНАП – не більше 5-10 км.⁵ Водночас гранична відстань вважається прийнятною, якщо послуги доступні для переважної більшості громадян (наприклад, доступність послуг в межах 5 км має бути забезпечена для 90-95 % мешканців округи) і у зручний для них час та спосіб (дорога до ЦНАП має забирати не більше 30-60 хв. на громадському чи іншому доступному транспорті)⁶.

Дослідження Офісу реформи адміністративних послуг (червень 2017 р.), проведене спільно з Мінекономрозвитку, яке стосувалося 701 ЦНАП у 25500 населених пунктах України, показало, що для майже 70 % населення забезпечена 10-хвилинна доступність до ЦНАП, для 17 % – доступність у межах 10-20 хвилин, 11 % – у межах 20-30 хвилин. 3 % населення (близько 1,2 млн осіб) в Україні проживає в зоні доступності більше 30 хвилин до ЦНАП⁷.

Аналіз результатів цього дослідження показав, що в регіональному розрізі найбільше підвищення територіальної доступності послуг потребує Закарпатська область (див. Додаток). Питання забезпечення належної територіальної доступності населення до ЦНАП є також актуальним для ОТГ, 40 % мешканців сільської місцевості⁸.

⁵ В. Тимошук. Запитання, пов'язані із створенням центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Piitannya-vidpovidi-schodo-CNAP-v-OTG.pdf>

⁶ Створення центрів надання адміністративних послуг в ОТГ Збірник методичних матеріалів Програми ЄС «U-LEAD Компонент 2: (початкова фаза)» (робоча версія Збірника від 22.05.2017). Київ -2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Stvorennnya_CNAP_v_OTG_versiya_19.06.2017.pdf

⁷ Аналіз часової доступності до Центрів надання адміністративних послуг та їх територіальних підрозділів в Україні (2017). Офіс реформи адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cnap.in.ua/wp-content/uploads/2017/07/%D0%94%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%BD%D1%96-%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%B8-%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F-UA.pdf>

⁸ За кілька років в Україні буде 1000 центрів надання адміністративних послуг. 12.07.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cnap.in.ua/%D0%B7%D0%B0-%D0%BA%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%BA%D0%B0-%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%96%D0%B2-%D0%B2-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96-%D0%B1%D1%83%D0%B4%D0%B5-1000-%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D1%96/>

Доступність адміністративних послуг. Розширення мережі центрів надання адміністративних послуг. 11.07.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cnap.in.ua/%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C->

За висновками авторів дослідження, в Україні необхідно додатково відкрити 240 ЦНАП, 94 з яких – в ОТГ. Це дозволить підвищити часову доступність до ЦНАП в цілому для 14 % населення. При цьому 10-хвилинна доступність послуг підвищиться для 5,3 % населення (така доступність до ЦНАП буде забезпечена для 74 % населення), 20-хвилинна – для 6,3 % (буде забезпечена для 92 % населення), 30-хвилинна – для 2,2 % (буде забезпечена для 99 % населення)⁹.

Зазначене дослідження стало основою для розробленого Міністерством економічного розвитку і торгівлі спільно з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства проекту плану розвитку мережі ЦНАП на найближчі три роки.

Проектом зокрема передбачено надати державну фінансову підтримку створенню 130 додаткових ЦНАП в існуючих ОТГ протягом поточного року та 110 нових ЦНАП в населених пунктах – майбутніх центрах ОТГ відповідно до перспективних планів протягом 2019-2020 рр. При цьому підтримка надаватиметься виключно ЦНАП, що створені органами місцевого самоврядування¹⁰. В рамках програми міжнародної технічної допомоги «U-LEAD з Європою», що надає пріоритет підтримці ЦНАП в ОТГ, до кінця

%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%85-%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3/

⁹ Аналіз часової доступності до Центрів надання адміністративних послуг та їх територіальних підрозділів в Україні (2017). Офіс реформи адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cnap.in.ua/wp-content/uploads/2017/07/%D0%94%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%BD%D1%96-%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%B8-%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F-UA.pdf>

За кілька років в Україні буде 1000 центрів надання адміністративних послуг. 12.07.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cnap.in.ua/%D0%B7%D0%B0-%D0%BA%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%BA%D0%B0-%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%96%D0%B2-%D0%B2-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96-%D0%B1%D1%83%D0%B4%D0%B5-1000-%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D1%96/>

¹⁰ Мінекономрозвитку та Мінрегіон визначили єдині підходи до розвитку мережі ЦНАП.12.01.2018. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cnap.in.ua/%D0%BC%D1%96%D0%BD%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BA%D1%83-%D1%82%D0%B0-%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%96%D0%BE%D0%BD-%D0%B2%D0%B8%D0%B7%D0%BD/>

2020 р. планується створити та модернізувати до 600 ЦНАП в ОТГ в різних областях України¹¹.

Запровадження нових форматів організації роботи ЦНАП

Важливим при створенні нових ЦНАП є й вибір формату організації їх роботи. Так, територіальну доступність послуг для населення можна забезпечити, в тому числі, через створення територіальних підрозділів ЦНАП, віддалених робочих місць адміністратора, мобільних ЦНАП, роботи виїзних адміністраторів.

Практика застосовування нових форматів ЦНАП не стала поширеною. Наприклад, загальна кількість віддалених робочих місць адміністратора в Україні - 43¹². Рідко використовуються й такі формати, як виїзний адміністратор, мобільний ЦНАП. Наприклад, роботу виїзного адміністратора організовано у ЦНАП міста Кам'янське. Для надання послуг на виїзді штатний адміністратор центру забезпечений ноутбуком, портативними принтером, сканером, веб-камерою; за надання послуг можна заплатити за допомогою Інтернет-банкінгу. У місті Павлоград адміністратори ЦНАП виїжджають для надання найбільш поширених послуг на дому до осіб, які за станом здоров'я не можуть відвідати ЦНАП. У місті Кривий Ріг для обслуговування мешканців віддалених населених пунктів, які підпорядковані місту, використовується мобільний ЦНАП – спеціально обладнаний автомобіль, в якому надаються 89 адміністративних послуг¹³. У

¹¹Програма U-LEAD. Створення центрів надання адміністративних послуг та підвищення поінформованості населення про місцеве самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2017/08/The-Leaflet_Component-2_Inception-Phase_ua-min.pdf

¹² Інформація щодо центрів надання адміністративних послуг у регіонах України (станом на 01.01.2018). 24.01.18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=8383e170-308f-4578-844c-18536964b218&title=InformatsiiaSchodoTsentrivNadanniaAdministrativnihPoslugURegionakhUkraini-stanomNa01-10-2016->

¹³ Узагальнений звіт за результатами проведеного дослідження «Громадський моніторинг та оцінка організації роботи ЦНАП в 13-ти містах Дніпропетровської області». 06.11.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pravo.org.ua/img/zstored/files/Analytical%20reports/%D0%97%D0%B0%D0%B3%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82_%D0%A6%D0%9D%D0%90%D0%9F%D0%B8_%D0%94%D0%BD%D1%96%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D1%82%D1%80_%D0%BE%D0%B1%D0%BB.pdf

минулому році в пілотному форматі розпочато роботу мобільного ЦНАП у Славутській ОТГ¹⁴.

Вибір формату організації роботи ЦНАП, так само як і визначення потрібної кількості центрів, визначається кожною громадою індивідуально та залежить від низки факторів. Окрім необхідності забезпечення територіальної доступності до ЦНАП, мають значення питання чисельності та складу населення, виду населеного пункту та його географічного розташування, обсягу послуг, які будуть надаватись через центр, наявності ресурсів (фінансових, кадрових) та забезпечення економічної ефективності¹⁵.

Раціональне використання бюджетних коштів при створенні нових ЦНАП та забезпечення їх ефективної роботи ставить питання про створення так званих «міськрайонних» ЦНАП. Такий центр може бути створений у населених пунктах, що є адміністративними центрами районів, замість двох центрів – при органі місцевого самоврядування та при райдержадміністрації¹⁶. «Міськрайонний» ЦНАП може обслуговувати як мешканців населеного пункту, що є адміністративним центром району, так і населення району, а також надавати більший обсяг послуг. Поєднання ресурсних та організаційних можливостей органів місцевого самоврядування та райдержадміністрації дозволяє більш ефективно організувати роботу ЦНАП та більш раціонально використовувати бюджетні кошти. Утім, утворення та функціонування таких центрів вимагає високого рівня співпраці

¹⁴ Інновації в децентралізації: перший в Україні мобільний центр надання адміністративних послуг розпочав роботу за підтримки Програми «U-LEAD з Європою». U-LEAD з Європою. Покращення якості надання адміністративних послуг для населення. Дайджест № 7. 18.12. 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.slideshare.net/U-LEADwithEurope/newsletter-7-ua>

¹⁵ Створення центрів надання адміністративних послуг в ОТГ Збірник методичних матеріалів Програми ЄС «U-LEAD Компонент 2: (початкова фаза)» (робоча версія Збірника від 22.05.2017). Київ -2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Stvorennnya_CNAP_v_OTG_versiya_19.06.2017.pdf

¹⁶ Єдиний «міськрайонний» центр утворюється або шляхом організації роботи двох ЦНАП (при райдержадміністрації та при виконавчому органі міської (селищної) ради) в одному приміщенні, або ЦНАП при РДА ліквідується, а послуги, які через нього надавались, на основі узгодженого рішення надаються через ЦНАП при органі місцевого самоврядування. В першому випадку матеріальне-технічне та ресурсне забезпечення роботи ЦНАП здійснюється на договірних засадах спільно органом місцевого самоврядування та райдержадміністрацією, в другому – органом місцевого самоврядування. - Створення центрів надання адміністративних послуг в ОТГ Збірник методичних матеріалів Програми ЄС «U-LEAD Компонент 2: (початкова фаза)» (робоча версія Збірника від 22.05.2017). Київ -2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Stvorennnya_CNAP_v_OTG_versiya_19.06.2017.pdf

між керівництвом райдержадміністрацій та органами місцевого самоврядування. Практика утворення міськрайонних ЦНАП поки що не стала поширеною: в Україні працює 7 таких центрів¹⁷.

Проблеми надання адміністративних послуг органів виконавчої влади

У 2017 р. загальний обсяг наданих через ЦНАП адміністративних послуг збільшився на 33 %¹⁸. **Утім, послуги органів виконавчої влади, в тому числі ті, що є найбільш популярними серед населення, інтегровані до ЦНАП не в повному обсязі.**

У минулому році було внесено зміни до Розпорядження КМУ від 16 травня 2014 р. № 523, якими суттєво розширено перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, що можуть надаватись через ЦНАП (з 52 до 136 послуг)¹⁹. Важливо, що перелік було розширено в тому числі за рахунок включення до нього різних адміністративних послуг соціального характеру (призначення субсидій, державної допомоги, видача довідки про взяття на облік ВПО, тощо), що є найбільш затребуваними серед населення.

Проте надання частини адміністративних послуг, які містить розширений перелік (наприклад, послуг у будівельній сфері, частково - послуг реєстрації актів цивільного стану, тощо), потребує узгоджених рішень між органом виконавчої влади, що є суб'єктом їх надання, та органами, які утворили ЦНАП. Отже, імплементація розпорядження Уряду великою мірою залежить від співпраці центральних та місцевих органів влади.

На практиці це призводить до появи ЦНАП, які надають різні обсяги адмінпослуг, навіть у межах однією адміністративно-

¹⁷ Про результати початкової фази програми «U-LEAD з Європою». Кроки створення ЦНАП [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.slideshare.net/U-LEADwithEurope/ulead-with-europe-inception-phase>

¹⁸ Звіт про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг за 2017 рік. Інформація подана станом на 01.01.2018 згідно звіту МЕРТ. Єдиний державний портал адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://poslugu.gov.ua/info/news/207/details>

¹⁹ Розпорядження КМУ від 11 жовтня 2017 р. № 782-р. Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/782-2017-%D1%80>

територіальної одиниці. Наприклад, різні ЦНАП Луганської області надають від 3 до 66 таких послуг, ЦНАП Донецької області - від 17 до 47 послуг, ЦНАП Вінницької області - від 16 до 110, Дніпропетровської - від 17 до 137, тощо²⁰. При цьому обсяг найбільш затребуваних населенням адміністративних послуг органів виконавчої влади, що надаються через ЦНАП, лишається недостатнім.

Аналіз даних соціологічних досліджень та внутрішніх структур ЦНАП дає підстави стверджувати, що доступність для громадян найбільш затребуваних адмінпослуг соціального характеру залишається на низькому рівні. Не повною мірою забезпечено інтеграцію до ЦНАП адміністративних послуг у земельній сфері. Вкрай рідко надаються через ЦНАП послуги з реєстрації транспортних засобів та видачі посвідчень водія, паспортні послуги.

Згідно з результатами соціологічного дослідження, проведеного КМІС на замовлення програми EGAP²¹, найбільш затребуваними населенням є послуги у соціальній сфері (субсидії, адресна допомога, в тому числі при народженні дитини, допомога по безробіттю, тощо). Їх найчастіше отримують 41,5 % населення.

На другому за популярністю місці – адміністративні послуги, пов'язані з отриманням персональних документів (паспорту громадянина України, паспорту для виїзду закордон, проїзного документу) (19,7 % населення). На третьому місці – послуги пов'язані з реєстрацією місця проживання/перебування (12,6 %) та послуги у земельній сфері (реєстрація земельної ділянки, отримання витягів та внесення інформації до Державного земельного кадастру) (12,4 % населення)²².

²⁰ Інформаційні та аналітичні матеріали з питань створення центрів надання адміністративних послуг документи. Адміністративно-територіальні одиниці [Електронний ресурс]. – Режим доступу: 24.01.2018 <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=f344936a-5eb0-482d-ae5a-4575bf03e91a&tag=InformatsiiniTaAnalitichniMaterialiZPitanStvorenniaTsentrivNadanniaAdministrativnihPoslugDokumenti>

²¹ EGAP – програма «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громадян», що фінансується Швейцарською Конфедерацією. - EGAP. Компоненти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://egap.in.ua/komponenty/>

²² EGAP. Компоненти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://egap.in.ua/komponenty/>

Водночас станом на початок поточного року в усіх 746 ЦНАП України працювало 885 державних реєстраторів бізнесу та нерухомості, 242 працівника з реєстрації місця проживання, 184 державні кадастрові реєстратори. Найменше в ЦНАП працює працівників з соціального захисту – 82 особи та працівників сервісного центру Міністерства внутрішніх справ – 20 осіб. При цьому майже 50 % від загальної кількості працівників з соціального захисту (45 осіб) працює в ЦНАП Вінницької області²³.

Серед причин низької доступності найбільш затребуваних послуг варто вказати такі:

- відсутність належної співпраці між органами виконавчої влади, що є суб'єктами надання цих послуг, та органами, що утворили ЦНАП;
- невикористання ними механізму узгоджених рішень для надання послуг²⁴;
- нестача кадрових і фінансових ресурсів²⁵;
- опір з боку окремих центральних органів виконавчої влади, розбудова ними паралельних відомчих мереж сервісних центрів (як у випадку з МВС та ДМС).

Неповна інтеграція адміністративних послуг органів виконавчої влади до ЦНАП також ускладнює застосування центрами комплексного підходу до надання адміністративних послуг – за моделлю життєвих ситуацій (коли одна подія в житті людини вимагає отримання кількох адміністративних послуг).

23 Інформація щодо загальної кількості працівників, які здійснюють прийом суб'єктів звернень в центрах надання адміністративних послуг у розрізі регіонів станом на 01.01.2018. Адміністративні послуги. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Tags/DocumentsByTag?lang=uk-UA&tag=AdministrativniPoslugi>

24 Узгоджені рішення, наприклад, потрібні для надання через ЦНАП послуги з державної реєстрації земельних ділянок, суб'єктом надання якої є Держгеокадастр; послуг державної реєстрації актів цивільного стану, суб'єктом надання яких є Міністерство юстиції; паспортних послуг, суб'єктом надання яких є Державна міграційна служба, тощо.

25 Наприклад, для надання паспортних послуг ЦНАП має придбати спеціальне дороговартісне обладнання, для надання послуг МВС щодо реєстрації транспортних засобів та видачі посвідчень водія - облаштувати відповідну інфраструктуру. Для надання послуг з державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, а також видачі відомостей з Держгеокадастру працівники ЦНАП мають пройти стажування у підприємствах у сфері управління Мінюсту та підрозділах Держгеокадастру.

Так, наприклад, при народження дитини необхідні послуги реєстрації актів цивільного стану, реєстрації місця проживання, а також надання державної допомоги при народженні дитини. Надання адміністративних послуг за моделлю життєвих ситуацій в ЦНАП поки що не стало поширеною практикою. Наприклад, з 13 ЦНАП у Дніпропетровській області цей підхід використовують лише 2²⁶.

Проблеми якості роботи мережі ЦНАП

На сьогоднішній день не існує єдиного підходу щодо стандарту якості надання послуг у ЦНАП. Закон «Про адміністративні послуги» дозволяє суб'єктам надання адміністративних послуг додатково встановлювати власні вимоги щодо якості їх надання, але вони не можуть погіршувати умови надання адміністративних послуг, що визначені законом²⁷. Ряд критерії (стандартів, вимог) якості розроблено в рамках програм та проектів міжнародної технічної допомоги, які спрямовані на розв'язання деяких проблем роботи ЦНАП.

Наприклад, критерії якості або вимоги до належних послуг ЦНАП, розроблені експертами програми «U-LEAD з Європою»²⁸, включають: зручність та доступність центрів, надання через них усіх базових адміністративних послуг, наявність додаткових сервісів, супутніх послуг; професійність персоналу, проведення постійного моніторингу якості надання послуг, інклюзивність, гендерно-орієнтований сервіс. На основі таких

²⁶ Узагальнений звіт за результатами проведеного дослідження «Громадський моніторинг та оцінка організації роботи ЦНАП в 13-ти містах Дніпропетровської області». 06.11.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим

доступу: http://pravo.org.ua/img/zstored/files/Analytical%20reports/%D0%97%D0%B0%D0%B3%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82_%D0%A6%D0%9D%D0%90%D0%9F%D0%B8_%D0%94%D0%BD%D1%96%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D1%82%D1%80_%D0%BE%D0%B1%D0%BB.pdf

²⁷ Закон України «Про адміністративні послуги» 6 вересня 2012 року № 5203-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

28 7 вад та чеснот ЦНАП в Україні: експерти (+інфографіка) 6 Лютого 2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tsnap.ulead.org.ua/news/7-chesnot-ta-vad-naleznyh-tsnap-v-ukrayini-eksperty/>

критеріїв у 2017 році запропоновано рекомендації, які можуть стати основою для єдиного стандарту обслуговування відвідувачів ЦНАП²⁹.

Міністерством економічного розвитку і торгівлі України спільно із Офісом реформи адміністративних послуг розроблено «Єдині вимоги (стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг»³⁰. В ньому зроблено акцент на етикеті, комунікативних та психологічних особливостях взаємодії адміністраторів із відвідувачами ЦНАП.

На сьогоднішній день більшість ЦНАП дотримується мінімальних обов'язкових умов надання адміністративних послуг, визначених Законом України про надання адміністративних послуг. Проте на даному етапі цього вже недостатньо для задоволення потреб громадян у якісних послугах.

Так, наприклад, банківські послуги надаються у приміщенні лише 16 % ЦНАП, електронну чергу використовують лише у 18 % ЦНАП, он-лайн консультації надають лише 12 % центрів³¹. Приміщення багатьох центрів непристосовані для осіб з інвалідністю. Не всі центри на регулярній основі проводять моніторинг та оцінювання якості надання послуг.

Стан міжнародної технічної допомоги на розвиток мережі ЦНАП

Станом на початок 2018 р. у країні тривала реалізація шести програм і проектів міжнародної технічної допомоги, які спрямовані на розв'язання проблем роботи ЦНАП³².

²⁹Сучасний центр адмінпослуг. Рекомендації на 01 серпня 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://drive.google.com/file/d/0B6oq9dgoW4SpdEw3MldCR1czeWs/view>

³⁰Єдині вимоги (стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/YeDIINI_VIIIMOGII_\(STANDART\).pdf](http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/YeDIINI_VIIIMOGII_(STANDART).pdf)

³¹Звіт про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг за 2017 рік. Інформація подана станом на 01.01.2018 згідно звіту МЕРТ. Єдиний державний портал адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://poslugy.gov.ua/info/news/207/details>

³²Звіт про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг за 2017 рік. Інформація подана станом на 01.01.2018 згідно звіту МЕРТ. Єдиний державний портал адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://poslugy.gov.ua/info/news/207/details>

Так, в рамках програми «U-LEAD з Європою», пріоритетом якої є створення ефективних ЦНАП в ОТГ, заплановано до кінця 2020 р. створити та модернізувати до 600 ЦНАП³³. Ця програма надає інституційну підтримку ЦНАП (допомога громадам у розробці документації для ЦНАП, виборі моделі та визначенні спектру послуг, що надаватимуться у ЦНАП), допомогу щодо реконструкція приміщень, купівлі меблів, обладнання для ЦНАП; створення мобільного та віддаленого робочих місць, навчання персоналу ЦНАП³⁴. Усі відкриті в рамках програми ЦНАП доступні для осіб з інвалідністю, мають обладнаний дитячий куточок.

На підтримку розвитку мережі ЦНАП у Донецькій та Луганській областях орієнтований спільний проект ЄС/ ПРООН. В рамках проекту проводяться будівельні та ремонтні роботи, закуповується обладнання для ЦНАП, проводиться навчання персоналу. У минулому році за співфінансування ЄС/ ПРООН було модернізовано ЦНАП в Дружківці Донецької області³⁵; у 2018 р. планується відкриття 11 ЦНАП – 2 у Донецькій області, решта – у Луганській області³⁶.

У рамках програми EGAP ЦНАП надається допомога щодо електронізації послуг. За підтримки програми у 40 пілотних ЦНАП у чотирьох областях країни (Вінницька, Волинська, Дніпропетровська та Одеська області) протягом 2015-2019 рр. планується запровадити електронні сервіси, а центри отримують відповідне програмне забезпечення³⁷.

³³Програма U-LEAD. Створення центрів надання адміністративних послуг та підвищення поінформованості населення про місцеве самоврядування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2017/08/The-Leaflet_Component-2_Inception-Phase_ua-min.pdf

³⁴ U-LEAD з Європою. Покращення якості надання адміністративних послуг для населення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://tsnap.ulead.org.ua/>

³⁵ Новий ЦНАП у Дружківці надаватиме понад сотню послуг для 120 000 людей. 22 черв. 2017. UNDP Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/pressreleases/2017/06/22/new-center-in-druzhkivka-can-provide-120-000-people-over-a-hundred-quality-services.html>

³⁶ Підтримка ЦНАПів у Донецькій та Луганській областях Програмою розвитку ООН коштом Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/operations/projects/recovery-and-peacebuilding/restoration-and-reconciliation-eu/Support-TsNAP.html?cq_ck=1508412403202

³⁷ EGAP – програма «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громадян», що фінансується Швейцарською Конфедерацією. - EGAP. Компоненти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://egap.in.ua/komponenty/>

Створення програмного забезпечення для ЦНАП також є однією з складових програми «U-LEAD з Європою». В рамках програми розробляється інформаційна система для ЦНАП, що дозволить запровадити в центрах електронний документообіг, забезпечити доступ до державних реєстрів. Запровадження інформаційної системи відбуватиметься протягом наступних трьох років на добровільній основі. Протягом цього періоду центри матимуть можливість використовувати систему безкоштовно³⁸.

Зазначимо, що хоча порівняно із минулими роками ситуація дещо покращилась, **проблема електронізації послуг та впровадження електронного документообігу залишається актуальною для переважної більшості ЦНАП в країні.**

Так, електронні послуги нині надає лише третина (29 %) ЦНАП (у 2016 р. – 11,5 %), електронну чергу використовують 18 % ЦНАП (у 2016 р. – 13 %), он-лайн консультації надають 12% ЦНАП (у 2016 – 8,7 %). Електронний документообіг впроваджено лише у 25 % ЦНАП (у 2016 – в 11 %) ³⁹. Рівень підключення ЦНАП до державних реєстрів так само залишається низьким⁴⁰, що ускладнює надання ряду затребуваних населенням адміністративних послуг.

³⁸ Проект «EGOV4UKRAINE» у рамках «U-LEAD з Європою» та українська ІТ компанія почнуть розробку інформаційної системи для ЦНАП. 9 Лютого 2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tsnap.ulead.org.ua/news/proekt-egov4ukraine-u-ramkah-u-lead-z-yevropoyu-ta-ukrayinska-it-kompaniya-rochnut-rozrobku-informatsijnoyi-sistemy-dlya-tsnap/>

³⁹ Звіт про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг за 2017 рік інформація подана станом на 01.01.2018 згідно звіту МЕРТ. Єдиний державний портал адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://poslugy.gov.ua/info/news/207/details>

Звіт про розвиток Центрів надання адміністративних послуг у 2016 р. Інформація подана станом на 01.01.2017 згідно звіту МЕРТ, який опубліковано на me.go.ua. 14.02.2017. Новини порталу. Єдиний державний портал адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://issuu.com/mineconomdev/docs/_f96f86420b2e80

⁴⁰ У 2017 р. до Державного земельного кадастру було підключено 15 % ЦНАП (у 2016 р. - 8,4 %), до Єдиного державного демографічного реєстру - 7,6% (у 2016 р. - 2,5%). Для порівняння: до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, Державного реєстру речових прав на нерухоме майно підключено більше 90 % ЦНАП. - Звіт про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг за 2017 рік інформація подана станом на 01.01.2018 згідно звіту МЕРТ. Єдиний державний портал адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://poslugy.gov.ua/info/news/207/details> ;

Звіт про розвиток Центрів надання адміністративних послуг у 2016 р. Інформація подана станом на 01.01.2017 згідно звіту МЕРТ, який опубліковано на me.go.ua. 14.02.2017. Новини порталу. Єдиний державний портал адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://issuu.com/mineconomdev/docs/_f96f86420b2e80

Отже, програми та проекти міжнародної технічної допомоги, що реалізуються нині в Україні, створюють сприятливі можливості (насамперед, для органів місцевого самоврядування) для розвитку мережі ЦНАП та забезпечення належної територіальної доступності адміністративних послуг, підвищення спроможності ЦНАП забезпечувати якісне обслуговування громадян.

Утім, донорська допомога нині розподілена нерівномірно. Так, наприклад, у Луганській області в програмах та проектах міжнародної технічної допомоги взяли участь 16 ЦНАП, у Волинській – 9, у Закарпатській, Чернівецькій, Чернігівській – 1, у Кіровоградській – жодного⁴¹.

Однією з причин цього може бути низький рівень обізнаності райдержадміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо можливостей залучення ресурсів міжнародної технічної допомоги для розвитку ЦНАП. Згідно з даними Офісу реформи адміністративних послуг, станом на початок 2018 р. в програмах та проектах міжнародної технічної допомоги взяло участь 80 з існуючих 746 ЦНАП⁴². Зазначені центри отримали донорську допомогу щодо обладнання та реконструкції приміщень, будівництва нових приміщень, створення мобільних робочих місць.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Зростання кількості ЦНАП загостило проблему територіальної доступності та якості надання адміністративних послуг. Найбільше від цих проблем потерпають мешканці сільської місцевості, зокрема у об'єднаних територіальних громадах (ОТГ). З точки зору покриття мережею ЦНАП

⁴¹ ЦНАП, які приймали участь у програмах та проектах міжнародної технічної допомоги. Інформація подана станом на 01.01.2018 р. згідно звіту Офісу реформи адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cnap.in.ua/wp-content/uploads/2018/01/Tab-8-80-%D0%A6%D0%9D%D0%90%D0%9F-%D1%82%D0%B0-%D0%9C%D0%9C%D0%A2%D0%94-%E2%80%93-%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BA%D1%80%D0%B8%D1%82%D1%96.pdf>

⁴² ЦНАП, які приймали участь у програмах та проектах міжнародної технічної допомоги. Інформація подана станом на 01.01.2018 р. згідно звіту Офісу реформи адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cnap.in.ua/wp-content/uploads/2018/01/Tab-8-80-%D0%A6%D0%9D%D0%90%D0%9F-%D1%82%D0%B0-%D0%9C%D0%9C%D0%A2%D0%94-%E2%80%93-%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BA%D1%80%D0%B8%D1%82%D1%96.pdf>

території областей, найгірша ситуація спостерігається у Закарпатській та Чернівецькій областях.

Водночас потреби ОТГ у цьому питанні можуть бути задоволені у разі їхньої активної участі у програмах міжнародної технічної допомоги, зокрема «U-LEAD з Європою».

Суттєвими проблемами лишаються повнота і якість надання адміністративних послуг. Повною мірою не забезпечено надання найбільш популярних послуг соціального характеру. Більшість ЦНАП не надають супутні послуги, он-лайн консультації, не використовують електронну чергу; їх приміщення не пристосовані для осіб з інвалідністю. Не всі центри на регулярній основі проводять моніторинг та оцінювання якості надання послуг. Актуальними проблемами діяльності ЦНАП залишаються впровадження електронного документообігу, електронізація послуг, підключення ЦНАП до державних реєстрів.

Вирішення цих проблем потребує нормативного врегулювання на рівні Уряду питання про обов'язкові стандарти якості надання послуг у ЦНАП. Додатково необхідно підвищити рівень обізнаності голів РДА та органів місцевого самоврядування щодо можливостей залучення ресурсів міжнародної технічної допомоги для розвитку місцевих ЦНАП.

З метою раціонального використання бюджетних коштів на розвиток мережі ЦНАП, сприяння оптимізації розподілу донорської допомоги, підвищення якості обслуговування громадян у ЦНАП необхідно:

1. Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України:

- з метою ефективного використання бюджетних коштів, виділених на створення або модернізацію ЦНАП згідно з рішеннями і пропозиціями органів місцевого самоврядування, здійснювати державну фінансову підтримку таких проектів лише у разі наявності детального кошторису,

строків виконання та інформації про обсяги отриманої та запланованої міжнародної технічної допомоги, спрямованої на розвиток ЦНАП;

- рекомендувати усім новоутвореним ОТГ подавати заявки до участі у програмах міжнародної технічної допомоги, зокрема «U-LEAD з Європою»;

- здійснювати першочергове фінансування проектів створення ЦНАП у регіонах, де найбільш гостро стоїть питання доступності послуг у сільській місцевості (Закарпатська, Чернівецька області).

2. Міністерству економічного розвитку і торгівлі:

- провести опитування керівників існуючих ЦНАП (райдержадміністрацій, органів місцевого самоврядування/ ОТГ) для визначення потреб щодо:

- модернізації ЦНАП (ремонт або будівництво нового приміщення, меблі, тощо);
- створення додаткових мобільних робочих місць для забезпечення територіально доступності послуг для населення;
- закупівлі необхідного для надання послуг обладнання (наприклад, спеціального обладнання для надання паспортних послуг, системи електронної черги, портативної техніки для роботи виїзних адміністраторів, системи відеоспостереження), програмного забезпечення, тощо);
- навчання та підвищення кваліфікації персоналу;
- готовності до створення об'єднаних ЦНАП (між райдержадміністрацією та органом місцевого самоврядування/ ОТГ).

Результати такого опитування варто використовувати при проведенні переговорів із представниками програм і проектів міжнародної донорської допомоги, спрямованих на розвиток мережі ЦНАП, для обґрунтування обсягів та напрямків використання міжнародної допомоги.

- Інформувати керівників ЦНАП про умови та можливості участі у програмах і проектах міжнародної технічної допомоги, що спрямовані на розвиток ЦНАП в Україні, а також про види допомоги, які можна отримати в рамках цих програм.

- Доповнити моніторинг ЦНАП показником щодо проведення центрами на регулярній основі опитування громадян щодо якості наданих в центрах послуг, оприлюднення результатів такого опитування, вжиття відповідних заходів для усунення недоліків.

- **Провести вересні-жовтні ц.р. річну конференцію з питань якості надання адміністративних послуг у ЦНАП.** До участі в конференції залучити представників програм та проектів міжнародної технічної допомоги, в рамках яких розроблялись рекомендації щодо покращення якості надання послуг у ЦНАП; представників громадських організацій, що здійснюють моніторинг роботи ЦНАП, керівників ЦНАП. **За підсумками конференції розробити єдині методичні рекомендації для ЦНАП щодо якості надання адміністративних послуг та затвердити їх наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі.**

3. Місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, при яких утворено ЦНАП забезпечити надання через ЦНАП послуг соціального характеру.

Т.Джигя

Відділ розвитку політичної системи
Національний інститут стратегічних досліджень
травень 2018 р.

Таблиця 1. Часова доступність ЦНАП для населення (в регіональному розрізі)⁴³.

№	Область	Часова доступність населення до ЦНАП (% населення області, що проживає в зоні доступності до ЦНАП)		
		10 хвилин	20 хвилин	30 хвилин
1.	Вінницька	61,7	90	99,6
2.	Волинська	58,7	81,8	94,4
3.	Дніпропетровська	85,9	94,4	99,3
4.	Донецька	63,3	71,8	98,7
5.	Житомирська	62,5	84,3	96,4
6.	Закарпатська	47,3	70,3	84,8
7.	Запорізька	78,8	91,2	97,4
8.	Івано-Франківська	54,4	77,4	91,4
9.	Київська	86,6	96,2	99,4
10.	Кіровоградська	62,5	82,4	98,5
11.	Луганська	63,8	78,5	94,9
12.	Львівська	74,2	93,9	98,8
13.	Миколаївська	69,4	87	97,7
14.	Одеська	77,8	87,9	98,6
15.	Полтавська	63,8	83,4	97,6
16.	Рівненська	56,8	75,9	89,5
17.	Сумська	52,2	77,3	93,9
18.	Тернопільська	52,2	77,3	93,9
19.	Харківська	73,1	90,7	98,2
20.	Херсонська	62,9	80,8	97,5
21.	Хмельницька	59	80,9	97,5
22.	Черкаська	65,5	86,7	97,8
23.	Чернівецька	63,5	86,3	99,3
24.	Чернігівська	59	77,6	92,4

⁴³ На основі даних дослідження доступності ЦНАП для населення, проведеного Офісом реформи адміністративних послуг на замовлення Міністерства економічного розвитку і торгівлі у 2017 р. - Аналіз часової доступності до Центрів надання адміністративних послуг та їх територіальних підрозділів в Україні (2017). Офіс реформи адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://снар.in.ua/wp-content/uploads/2017/07/%D0%94%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%BD%D1%96-%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%B8.-%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F-UA.pdf>