

Ольга ГРИБКО, Наталія ГРАБАР

Національна академія державного управління

при Президентіві України

Харківський регіональний інститут державного управління

СИСТЕМА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ В УКРАЇНІ: ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ПОСЛУГ В НОВИХ РЕАЛІЯХ

Розглядаються проблеми створення та роботи центрів надання адміністративних послуг в Україні, окреслюються шляхи модернізації надання адміністративних послуг населенню, описуються чинні стандарти надання адміністративних послуг різних рівнів, висвітлюється робота Харківського центру надання адміністративних послуг, виокремлюються фактори, які сприятимуть підвищенню якості надання адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративна послуга, модернізація, центр надання адміністративних послуг.

Olha Grybko, Nataliia Grabar. Administrative services provision system in Ukraine: services quality raising in modern circumstances

The paper explores the problems of creation and operation of Centers of administrative services in Ukraine, and outlines the ways to modernize administrative service to people, the operating standards of providing different levels administrative services are described, the activity of the Kharkov center of administrative services is reflected, the factors which will be instrumental in upgrading providing administrative services are selected.

Key words: administrative service, modernization, center for administrative services provision.

Створення зручних та доступних умов для отримання громадянами адміністративних послуг є одним із головних завдань, які мають вирішувати органи державної влади та місцевого самоврядування, адже саме за якістю послуг кожен член суспільства оцінює реальну турботу влади про нього. Виконання цього завдання особливо актуально для України, де система надання адміністративних послуг є ще недостатньо прозорою, нераціональною та такою, що неповною мірою враховує інтереси замовників та споживачів цих послуг. Нове бачення надання адміністративних послуг населенню має привести до змін форм та змісту діяльності органів публічної влади, а отже, і до того, що державні службовці повинні володіти новими компетентностями для виконання покладених на них функцій.

Розгляду різних аспектів надання адміністративних послуг населенню присвячені наукові роботи багатьох вітчизняних та зарубіжних авторів. Питанням нормативного забезпечення приділили увагу Д. Бахрах, І. Голосніченко, Р. Калюжний, І. Коліушко, О. Сушинський; державно-управлінським та процедурним аспектам – В. Авер'янов, А. Нестеров, А. Селиванов; кадровому забезпеченню – С. Дембіцька, О. Решеvecь; питанням класифікації послуг – І. Космідайло, П. Шевчук; розгляду зарубіжного досвіду надання адміністративних послуг населенню – О. Кузьменко, В. Тимошук.

Метою статті є вивчення роботи центрів надання адміністративних послуг на сучасному етапі, виокремлення можливих напрямів поліпшення роботи з надання адміністративних послуг.

Одним із провідних напрямів модернізації системи надання адміністративних послуг населенню в Україні є забезпечення її адекватності стану сучасного українського суспільства – саме це дозволить забезпечити її дієвість. Сьогодні у світі таку адекватність можна забезпечити виключно через активне запровадження в діяльність органів влади інформаційно-комунікаційних технологій.

У поточній практиці в Україні вживають багато індивідуальних назв для таких

Public administration mechanisms

новоутворень, наприклад: Центр адміністративних послуг «Прозорий офіс» (м. Вінниця), Центр надання адміністративних послуг (м. Івано-Франківськ, м. Харків), Центр обслуговування мешканців (м. Львів) тощо. Загалом кожна з цих назв є цілком прийнятною. Але надалі в тексті вживаємо як родове поняття «універсам адміністративних послуг», так і найбільш поширене в Україні – «Центр надання адміністративних послуг» (ЦНАП). Крім того, саме назва «центр надання адміністративних послуг» зафіксована і в Законі України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. [6].

Концепція ЦНАПу передбачає створення для споживачів єдиної приймальної щодо більшості адміністративних послуг, тобто об'єднання максимальної кількості органів (підрозділів) публічної адміністрації, які раніше окремо контактували з юридичними та фізичними особами. Ідеться про «механічне» зведення до однієї будівлі сукупності наявних адміністративних послуг, тобто створення «приймальної» (або фронт-офісу). До ухвалення Закону України «Про адміністративні послуги» це завдання на практиці вирішувалося через включення до роботи в ЦНАПі представника кожного адміністративного органу/підрозділу.

Єдиний дозвільний центр або офіс (англ. one stop shop) – робочий орган відповідної міської ради або районної/обласної адміністрації, у якому представники місцевих дозвільних органів (санітарно-епідеміологічна служба, управління архітектури, управління земельних ресурсів тощо) та державний адміністратор діють за принципом організаційної єдності щодо видачі документів дозвільного характеру, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання документів дозвільного характеру (рисунок) [4; 13].

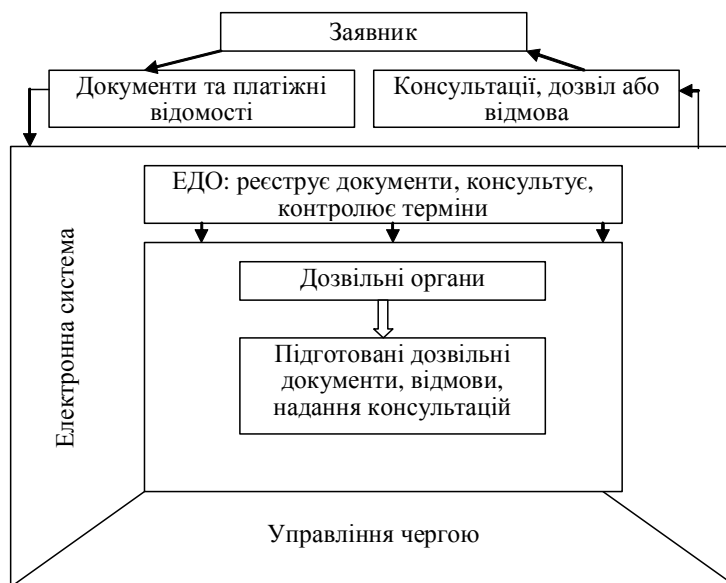


Схема роботи єдиного дозвільного центру

Дозвільна політика містить у собі певну правову філософію і ідеологію, згідно з якою приймаються певні норми, впроваджуються (або ж, навпаки, скасовуються) процедури, які стосуються дозвільної системи. Поле, на якому розгортається дозвільна політика, включає в себе дозвільне провадження, а також цілу низку інших відносин і способів регулювання, які виходять за межі цього провадження, але є близькими за метою та соціальним спрямуванням. Крім того, дозвільна діяльність

державних органів належить до державної дозвільної політики та через зниження бюрократизму має чинити значний позитивний вплив на рівень інвестиційної привабливості територій.

Поняття «дозвіл» має певні усталені, але не безспірні тлумачення. Дозвіл розуміють як офіційне санкціонування уповноваженими органами (посадовими особами) певних дій фізичних і юридичних осіб, яке здійснюється з метою забезпечення громадської безпеки, законності, охорони правопорядку, життя і безпеки громадян. Зазначена мета обумовлює запровадження та існування дозвільної системи в державі [3; 12].

У спрощеному вигляді ЦНАП включає в себе:

– підрозділ (працівників) першого контакту, де здійснюється первісна робота з відвідувачами: їх загальне інформування та консультування. Цей підрозділ не приймає вхідних документів;

– підрозділ (підрозділи) прийому звернень замовників. Цей підрозділ приймає документи від відвідувачів, а також здійснює фахове консультування. У простих справах працівники можуть не лише приймати заяви, але й вирішувати справу по суті та видавати результат (адміністративний акт). Щоправда, у зв'язку з ухваленням Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р., ЦНАП має працювати лише через «адміністратора». За цим законом, безпосереднє надання адміністративної послуги адміністратором допускається лише у випадках, передбачених законом [5]. Для ефективної реалізації цієї норми необхідно внести зміни до інших законів (наприклад, щоб уможливити поєднання функцій-посад адміністратора ЦНАПу та державного реєстратора) [10].

Обидва вищеописані умовні підрозділи ще називають фронт-офісом – частиною ЦНАПу, у якій відбувається контакт споживачів послуг (заявників) із працівниками адміністрації. Іншу частину ЦНАПу називають бек-офісом. До неї входять тематичні (фахові) структурні підрозділи – органи з опрацювання справ по суті. Це стосується справ, які потребують тривалого опрацювання (вивчення документів, витребування додаткових документів, погоджень тощо) та особливих фахових знань. В українських умовах, коли до номенклатури ЦНАПу включаються і складні послуги (наприклад, в архітектурно-будівельних справах), запроваджується такий алгоритм роботи, за яким у фронт-офісі лише приймається пакет вхідних документів (заява та інші документи) і передається фаховому підрозділу, який після опрацювання цього пакета приймає адміністративний акт і передає його назад до фронт-офісу для видачі або відправлення поштою споживачеві [10]. Цей підхід, фактично як єдиний, вимагається Законом України «Про адміністративні послуги», який передбачає надання адміністративних послуг лише через адміністратора. Отже, можна стверджувати, що при утворенні ЦНАПу основним є завдання створення так званого фронт-офісу (тобто частини адміністрації, у якій ведеться прийом споживачів).

У свою чергу, бек-офіс може бути двох типів:

1) підрозділ, у якому службовці працюють з документами, відповідають на телефонні дзвінки. За потреби ці працівники теж можуть підключатись до прийому споживачів, якщо виникає велика черга (але згідно із Законом України «Про адміністративні послуги» ці працівники теж повинні мати статус «адміністратора»);

2) сукупність усіх спеціалізованих підрозділів, до яких потрапляють (передаються) документи («вхідні пакети») після їх отримання у фронт-офісі. Такий підхід є, мабуть, найприйнятнішим для України, адже більшість справ потребує фахового опрацювання, і відповіді не надаються невідкладно.

З юридичної точки зору ЦНАП може бути утворено як постійний робочий орган (сукупність робочих місць). Також ЦНАП може бути утворено (або перетворено в перспективі) як окремий структурний підрозділ із власним штатом. Це передбачає і Закон України «Про адміністративні послуги».

Важливим інструментом контролю якості адміністративних послуг є моніторинг надання адміністративних послуг. Система державно-громадського моніторингу та оцінювання якості надання адміністративних послуг наразі перебуває на етапі становлення. У жовтні 2013 р. Указом Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення здійснення економічних реформ» [8] запроваджено постійний моніторинг виконання органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування вимог Закону України «Про адміністративні послуги». Згідно з указом моніторинг здійснює Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва (<http://www.dktr.gov.ua/list/130.htm>), у межах якого, зокрема, здійснюється онлайн-анкетування громадян щодо якості надання адміністративних послуг у ЦНАПах.

Проаналізуємо більш детально діяльність Харківського та Сумського ЦНАПів.

На сайті Харківського ЦНАПу «ЄДЦ» (www.dozvil.kh.ua) розміщено інформацію про режим роботи ЦНАП, його місцерозташування (з картою), номери телефонів та можливі маршрути приїзду. На сайті подані всі послуги, які надаються в ЦНАПі. Але тести деяких інформаційних карток наведені неповністю (відсутні деякі позиції, які є в затверджених інформаційних картках). Водночас в інформаційних картках, розміщених на сайті, містяться деякі позиції, не передбачені законом, а тому не обов'язкові для оприлюднення (наприклад, вичерпний перелік підстав для відмови). Інформаційні картки згруповані та подані на сайті за суб'єктом надання, а не за життєвими ситуаціями, тому зручність пошуку та розташування є дещо недостатньою. Стрічка новин про новації у ЦНАПі «ЄДЦ» та законодавстві України є актуальною та оновлюється майже щодня. У ЦНАПі надаються консультації телефоном та електронною поштою (щоденно). У зоні очікування розташований сектор інформування, у якому по чергово перебувають адміністратори, які консультують відвідувачів та надають їм організаційну допомогу.

За результатами моніторингу, діяльність Харківського ЦНАПу можна вважати такою, яка майже повністю відповідає вимогам Закону України «Про адміністративні послуги». Відкриття філій у всіх 9 районах міста значно наблизило надання послуг до місця проживання жителів. Загалом діяльність ЦНАПів у м. Харкові можна вважати організованою на найвищому рівні [11].

Водночас ще існує низка проблем, які значно ускладнюють роботу ЦНАПів, більшість із них не залежать від міської влади. Зокрема, негативно впливає на процес надання адміністративних послуг державна політика укрупнення, яка реалізується останніми роками. Позбавлення органів місцевого самоврядування повноважень в особливо важливих галузях (управління земельними ресурсами, реєстраційна та дозвільна діяльність тощо) усунуло місцеву владу від можливості надавати громадянам найбільш необхідні їм адміністративні послуги. Для включення цих послуг до сфери компетенції ЦНАПу необхідно узгоджувати це з керівниками територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади України. Однак жоден нормативний акт не зобов'язує їх сприяти органам місцевого самоврядування у задоволенні потреб населення – доводиться розраховувати лише на бажання державних службовців.

У грудні 2013 р. Харківським громадським фондом місцевої демократії була проведена оцінка Управління Сумської міської ради «Центр надання адміністративних послуг у м. Суми» (<http://www.meria.sumy.ua/index.php?do=cat&category=snar>). Моніторинг проводився за такими критеріями: організація роботи, розташування та облаштування приміщення, персонал, організація надання послуг, аналіз діяльності, вартість створення ЦНАПу та його матеріально-технічного забезпечення. За кожним критерієм встановлювався максимальний та мінімальний бал, загальна сума балів визначала оцінку організації роботи та діяльності ЦНАПу.

У ході моніторингу ЦНАП у м. Суми відвідав таємний клієнт, відбулася зустріч-

бесіда із керівництвом ЦНАП та огляд Інтернет-середовища [9]. На момент моніторингу ЦНАП був просторовим майданчиком, де фізично перебували працівники різних органів влади (структурних підрозділів), які надавали адміністративні послуги. ЦНАП працював у центрі міста у пристосованому приміщенні (будинку школи). Відвідувачів зустрічав консультант, який допомагав зорієнтувати клієнта, до якого сектору потрібно підходити за необхідною послугою. Тут же можна було ознайомитися з Книгою скарг та пропозицій, інформаційними стендами, відвідати санітарну кімнату.

Варто зауважити, що стандарти надання адміністративних послуг затверджуються на різних рівнях управління: на центральному (наказом відповідного міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади); регіональному (розпорядженням голови обласної державної адміністрації); місцевому (органами місцевого самоврядування). Так, наказом Державної податкової служби України затверджено Перелік адміністративних послуг, що безоплатно надаються органами Державної податкової служби України, а також відповідні стандарти надання адміністративних послуг (платних та безоплатних) [6].

Наприклад, розпорядженням голови Львівської обласної державної адміністрації від 14 жовтня 2009 р. №1056/0/5-09 затверджено 71 стандарт надання адміністративної послуги, серед яких: з видачі ліцензій (на експорт та імпорт товарів, разової (індивідуальної) ліцензії, на провадження діяльності з надання освітніх послуг, на право провадження господарської діяльності з централізованого теплопостачання, централізованого водопостачання і водовідведення та ін.); з видачі дозволів (на право здійснення туристичного супроводу); з видачі інших документів дозвільного характеру (довідок, свідоцтв тощо) та здійснення державної реєстрації (іноземних інвестицій, дозволів на проведення археологічних розвідок, розкопок та ін.) тощо [12].

Незважаючи на наявність типової структури стандарту надання адміністративної послуги, якої, як свідчить проведене дослідження, дотримуються органи управління всіх рівнів, вважаємо за доцільне при визначенні стандартів надання адміністративних послуг враховувати такі критерії: територіально-транспортна доступність, чіткість встановлених процедур, простота виконання отримувачем встановлених норм, строковість та часове обмеження, неупереджене і доброзичливе ставлення до отримувача з боку адміністративного органу, фіксована вартість. Проте попри унормування надання адміністративних послуг у цій сфері залишаються актуальними ще багато проблем.

Отже, серед факторів, які сприятимуть підвищенню якості надання адміністративних послуг, поряд зі спрощенням процедури надання послуг, можна виокремити необхідність збільшення місцевих бюджетів та залучення громадського контролю за процесом їх надання. Також можна визначити такі напрями підвищення якості надання адміністративних послуг в Україні:

- затвердження законодавчо встановленого вичерпного переліку адміністративних послуг і закріплення за ними відповідних суб'єктів надання цих послуг;
- затвердження державних стандартів якості надання послуг та проведення постійного державного моніторингу процесу надання послуг та оцінювання якості послуг, що надаються;
- створення механізму вивчення потреб громадян у послугах та задоволеності щодо їх надання;
- забезпечення участі громадськості в процесі оцінювання якості послуг, що надаються, та прозорості їх надання;
- впровадження дієвої системи оскарження дій суб'єкта надання послуги;
- забезпечення функціонування єдиного державного електронного порталу адміністративних послуг та розвиток системи електронних послуг.

Таким чином, важливо й необхідно, щоб послуги надавалися в міру можливості на тому рівні адміністративного управління, який є щонайближчим до певної людини. Отже, неминучими можна вважати подальші суттєві структурно-функціональні зрушення в роботі органів публічної влади, які розпочалися зі створення ЦНАПів. Також важливим і доцільним є: підвищення якості надання державних послуг за допомогою відокремлення одержувачів державних послуг від тих, хто їх надає; досягнення такого рівня професіоналізації державної служби і державного апарату, за якого рішення прийматимуться відповідно до існуючого законодавства і за допомогою чітких, прозорих й об'єктивних процедур; модернізація системи управління таким чином, щоб управлінці отримували всю необхідну інформацію і несли відповідальність за свої дії, а також за формування політики і реалізацію державних програм.

Список використаних джерел / List of references

1. **Адміністративні послуги** : [посібник] / [Бригілевич І. І., Ванько С. І., Загайний В. А. та ін.] ; за заг. ред. Тимощука В. П. – Вид. 2-ге, доповн. і доопрац. – Київ : СПД Москаленко О. М., 2011. – 432 с. [Administratyvni posluhy : [posibnyk] / [Bryhilevych I. I., Vanko S. I., Zahainyi V. A. ta in.] ; za zah. red. Tymoshchuka V. P. – Vyd. 2-he, dopovn. i dooprats. – Kyiv : SPD Moskalenko O. M., 2011. – 432 s.]
2. **Космідайло І. В.** Державні послуги: місце в системі державного управління та їх класифікація / І. В. Космідайло // Ефективна економіка. – 2012. – № 7. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1250> [Kosmidailo I. V. Derzhavni posluhy: mistse v systemi derzhavnoho upravlinnia ta yikh klasyfikatsiia / I. V. Kosmidailo // Efektyvna ekonomika. – 2012. – № 7. – Rezhym dostupu : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1250>].
3. **Нестеров А. В.** Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной / А. В. Нестеров. – Режим доступа : http://new/hse.ru/sites/infospace/podrzd/facul/facul_pravo/kaf_sviop/DocLib [Nesterov A. V. Ponyatie uslugi gosudarstvennoy, obschestvennoy (sotsialnoy) i publichnoy / A. V. Nesterov. – Rezhym dostupa : http://new/hse.ru/sites/infospace/podrzd/facul/facul_pravo/kaf_sviop/DocLib].
4. **Новий** тлумачний словник української мови. В 4 т. Т. 4 / [уклад. : Яременко В., Сліпущко О.]. – Т. 4. – Київ : Аконіт, 2000. – 941 с. [Novyi tлумachnyi slovnyk ukrainskoi movy. V 4 t. T. 4 / [uklad. : Yaremenko V., Slipushko O.]. – Kyiv : Akonit, 2000. – 941 s.]
5. **Про адміністративні послуги** : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI // Відом. Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409 [Pro administratyvni posluhy : Zakon Ukrainy vid 6 veres. 2012 r. № 5203-VI // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2013. – № 32. – St. 409].
6. **Про затвердження** Переліку адміністративних послуг, що безоплатно надаються органами ДПС України : Наказ ДПСУ від 30 жовт. 2011 р. № 187. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DPA1177.html [Pro zatverdzhennia Pereliku administratyvnykh posluh, shcho bezoplatno nadaiutsia orhanamy DPS Ukrainy : Nakaz DPSU vid 30 zhovt. 2011 r. № 187. – Rezhym dostupu : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DPA1177.html].
7. **Про звернення** громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua> [Pro zvernennia hromadian : Zakon Ukrainy vid 2 zhovt. 1996 r. № 393/96-VR. – Rezhym dostupu : <http://zakon.rada.gov.ua>].
8. **Про невідкладні заходи** щодо прискорення здійснення економічних реформ» : Указ Президента України від 12 черв. 2013 р. № 327/2013 // Офіц. веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/327/2013z> [Pro nevidkladni zakhody shchodo pryskorennia zdiisnennia ekonomichnykh reform» : Ukaz Prezidenta Ukrainy vid 12 cherv. 2013 r. № 327/2013 // Ofits. veb-portal Verkhovnoi Rady Ukrainy. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/327/2013z>].
9. **Про результати** громадського моніторингу оцінки організації та діяльності управління «Центр надання адміністративних послуг у м. Суми». – Режим доступу : www.meria.sumy.ua/engine/download.php?id [Pro rezultaty hromadskoho monitorynhu otsinky orhanizatsii ta diialnosti upravlinnia «Tsentr nadannia administratyvnykh posluh u m. Sumy». – Rezhym dostupu : www.meria.sumy.ua/engine/download.php?id].

10. **Решевець О. В.** Удосконалення організації роботи бек-офісів з надання адміністративних послуг / О. В. Решевець // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Харків : ДокНаукДержУпр, 2014. – Вип. 1(17). – Режим доступу : <http://www.kbuara/e-book/putp/2014-1/index.html> [Reshevets O. V. Udoskonalennia orhanizatsii roboty bek-ofisiv z nadannia administratyvnykh posluh / O. V. Reshevets // Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka : zb. nauk. pr. Asotsiatsii doktoriv nauk z derzhavnoho upravlinnia. – Kharkiv : DokNaukDerzhUpr, 2014. – Vyr. 1(17). – Rezhym dostupu : <http://www.kbuara/e-book/putp/2014-1/index.html>].

11. **Роботу Харківського ЦНАП оцінила громадськість.** – Режим доступу : <http://fmd.kh.ua/news/robotu-harkivs-kogo-tsnar-otsinila-gromads-kist.html> [Robotu Kharkivskoho TsNAP otsynila hromadskist. – Rezhym dostupu : <http://fmd.kh.ua/news/robotu-harkivs-kogo-tsnar-otsinila-gromads-kist.html>].

12. **Розпорядження** голови Львівської обласної державної адміністрації від 14 жовт. 2009 р. № 1056/0/5-09. – Режим доступу : guds.gov.ua/sub/lvovska/ua/publication/print/8457.htm [Rozporiadzhennia holovy Lvivskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii vid 14 zhovt. 2009 r. № 1056/0/5-09. – Rezhym dostupu : guds.gov.ua/sub/lvovska/ua/publication/print/8457.htm].

13. **Словарь** иностранных слов. – [18-е изд., стереотип]. – Москва : Рус. яз., 1989. – 624 с. [Slovar inostrannyih slov. – [18-e izd., stereotip]. – Moskva : Rus. yaz., 1989. – 624 s.].

14. **Тимошук В. П.** Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / В. П. Тимошук. – Київ : Факт, 2003. – 496 с. [Tymoshchuk V. P. Administratyvna protsedura ta administratyvni posluhy: zarubizhnyi dosvid i propozytsii dlia Ukrainy / V. P. Tymoshchuk. – Kyiv : Fakt, 2003. – 496 s.].

15. **Шевчук П.** Рівні ефективності надання адміністративних послуг населенню України / П. Шевчук // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. – № 3(18). – С. 115 – 122 [Shevchuk P. Rivni efektyvnosti nadannia administratyvnykh posluh naselenniu Ukrainy / P. Shevchuk // Derzh. upr. ta mists. samovriaduvannia : zb. nauk. pr. – Dnipropetrovsk : DRIDU NADU, 2013. – № 3(18). – S. 115 – 122].

Надійшла до редколегії 01.06.16