

Хрыков Е.Н. Внедрение инновационных технологий предоставления административных услуг населению в Украине/ Е.Н.Хрыков// Социологический альманах "Управление в условиях динамично развивающегося общества". Материалы 1У социологических чтений 7 декабря 2012 г. Орел: Изд-во ОФ РАНХ и ГС, 2013. – 264 с.- С. 236-240

Е.Н.Хрыков

Внедрение инновационных технологий предоставления административных услуг населению в Украине

У розвинених країнах, зокрема, Австрії, Великій Британії, Бельгії, Данії, Ірландії, Іспанії, Італії, Канади, США все більшого поширення набуває думка про те, що поліпшення якості послуг, які надає держава, змінює уявлення громадськості про державну службу, спосіб взаємодії державних службовців із громадськістю, спосіб організації державної служби.

Відповідно до сучасних тенденцій розвитку держави приватні особи є не прохачами у відносинах з органами влади, а споживачами послуг. Держава в особі її публічних суб'єктів - органів державної влади та органів місцевого самоврядування, повинна орієнтуватися на потреби особи, так само як у сфері бізнесу надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача ("клієнта"), його запити та очікування.

Сучасна організація надання адміністративних послуг в Україні із погляду зручності для приватних осіб характеризується багатьма вадами об'єктивного та суб'єктивного характеру. Окремі вади мають легітимізований характер, тобто є законними з погляду законодавства:

1) адміністративні органи розпорошені територіально, тож їх відвідування вимагає від приватної особи витрачання значних зусиль, часу та фінансових ресурсів;

2) у більшості адміністративних органів встановлено обмежені дні та годин прийому громадян, що значно ускладнює процес отримання адміністративних послуг;

3) в адміністративних органах відсутня достатня інформація про порядок отримання послуг;

4) строки, установлені для надання значної кількості послуг, є необґрунтовано тривалими;

5) наявне недосконале, часто суперечливе правове регулювання, особливо місцевого рівня, та неналежне правове визначення процедурних питань надання послуг;

6) поширене фактичне примушування приватних осіб до отримання супутніх платних послуг (на зразок ксерокопіювання, консультування, заповнення документів тощо), оформлення відносин через "договори", сплати "благодійних" внесків.

Головною вадою суб'єктивного характеру є ставлення до приватної особи як до прохача, орієнтація не на сприяння в задоволенні запиту особи, а на формальне дотримання правил надання послуги. Тому, найважливішим завданням реформи та впровадження сучасних технологій надання послуг є саме зміна ставлення державних службовців до особи – замовника послуг.

Переважна більшість незручностей для споживачів послуг створюється власне адміністративними органами, оскільки неналежно виконуються вимоги законодавства. Серед найпоширеніших типових порушень законодавства про надання адміністративних послуг в Україні називають:

1) вимагання документів, не передбачених законодавством, або у формі, не передбаченій законодавством (наприклад, нотаріально посвідчених копій документів);

2) порушення строків розгляду адміністративних справ;

3) необґрунтована плата за адміністративні послуги.

Для массовой практики предоставления административных услуг в Украине характерны и следующие недостатки:

- Одержувачу послуг необхідно здійснити багато погоджувальних дій у значній кількості виконавчих органів, що збільшує термін отримання адміністративної послуги;

- строки, установлені для надання деяких послуг, є необґрунтовано тривалими;

- наявність різноманітних баз даних виконавчих органів ради та інших відомств, не пов'язаних між собою, та необхідність збору одержувачем послуг підтверджуючої інформації з різних організацій для отримання кінцевого результату;
- відсутність єдиної системи взаємодії виконавчих органів щодо надання адміністративних послуг;
- недостатній організаційний та технічний рівень комунікації між виконавчими органами міської ради з органами виконавчої влади;
- відсутність відкритої та зрозумілої інформації щодо надання адміністративних послуг;
- часті зміни порядку надання адміністративних послуг;
- відсутність моніторингу реалізації виконавчими органами ради функцій у сфері надання адміністративних послуг;
- ставлення посадових осіб до одержувача адміністративних послуг як до прохача, орієнтація не на сприяння в задоволенні запиту особи, а на формальне дотримання правил.

Зробити значний крок в преодолении названих недостатков позволяет запровадження інноваційних технологій надання адміністративних послуг, розпросторених в європейських країнах. Вивчення європейського досвіду надання адміністративних послуг у таких країнах як ФРН, Польща, Швейцарія, в яких працювали «офіси громадян», «служба для громадян», «адміністративні центри», «універсами послуг», призвело до появи подібних установ в Україні. У Винниці відкривається «Центр адміністративних послуг «Прозорий офіс», в Івано-Франківську – «Центр надання адміністративних послуг», у Луганську «Центр адміністративних послуг», у Луцьку «Центр муніципальних послуг», у Львові «Центр обслуговування мешканців». Тільки в Луганській області в нинішнє час ведеться робота по відкриттю ще 7 таких центрів в найбільш великих містах .

Центр надання адміністративних послуг можна визначити як організаційну форму надання адміністративних послуг, за якої в одному

приміщенні можна отримати максимально можливу кількість адміністративних послуг.

В установчих документах Центру адміністративних послуг в м. Луганськ зазначається що це робочий орган Луганської міської ради, в якому представники адміністративних органів здійснюють надання адміністративних послуг.

Напрямки діяльності таких центрів можна розглянути на прикладі Новгород-Волинського Центру надання адміністративних послуг, який відповідно до покладених на нього завдань здійснює:

- надання адміністративних послуг;
- консультування одержувачів адміністративних послуг щодо прийому вхідних пакетів документів, обробка документів та видача результату послуги;
- організацію передачі документів із ЦНАП до виконавчих органів, що беруть участь в наданні відповідних адміністративних послуг, а також повернення вихідних документів до ЦНАП;
- залучення представників виконавчих органів ради для вирішення спірних питань, що виникають в процесі надання адміністративних послуг;
- організацію прийому громадян міста міським головою, заступниками міського голови;
- контроль за дотриманням термінів виконання.

У створенні таких центрів можна використати певну послідовність дій. Розглянемо її на прикладі створення Центру надання адміністративних послуг м. Івано-Франківськ. Рішенням сесії Івано-Франківської міської ради від 04.06.2009р. «Про затвердження Програми оптимізації надання адміністративних послуг в м. Івано-Франківську» розпочалася робота по створенню Центру надання адміністративних послуг і – ЦНАП. Повноваження по створенню ЦНАП були покладені на дозвільний центр м.

Івано-Франківська.

Розпорядженням міського голови від 01.09.09р. №452-р затверджено склад робочої групи з питань створення ЦАП та розробки адміністративних регламентів по перегляду адміністративних послуг, які надаються структурними підрозділами виконкому та комунальними підприємствами міста з метою приведення їх у відповідність до чинного законодавства. Робочу групу очолив 1-й заступник міського голови.

У процесі створення ЦАП виконавчий комітет міської ради співпрацював з Центром політико-правових реформ (м. Київ), Центру досліджень місцевого самоврядування (м. Львів), Німецьким агентством з технічного співробітництва та Швейцарською агенцією розвитку та співробітництва, представництвом Фонду Фрідріха Наумана в Україні. Виконавчий комітет міської ради взяв участь у «пілотному» проекті з впровадження «універсамів послуг» протягом 2009-2010 років.

У жовтні 2009 року в межах пілотного проекту була організована навчальна поїздка делегації Івано-Франківська з метою вивчення досвіду утворення і функціонування служб з опрацювання запитів громадян у Німеччині. Наступним кроком стає проведення у лютого 2010р. в м. Івано-Франківську для працівників виконавчого комітету семінару-тренінгу «Впровадження універсамів адміністративних послуг в Україні».

На семінарі працівникам муніципальних служб виконкому міської ради та дозвільним органам виконавчої влади було представлено основні положення доктрини адміністративних послуг, концепцію універсамів адміністративних послуг, а також проведено практичні заняття з проблематики формування реєстру адміністративних послуг, складання технологічних та інформаційних карток адміністративних послуг, проведення опитування споживачів щодо якості надання послуг.

Підготовці до створення ЦАП сприяла участь працівників відділу дозвільно-погоджувальних процедур у проекті «Міста, що розвиваються – використання польського та українського досвіду у сфері будівництва

сучасного самоврядування» до якого було залучено представники 8 українських міст і м. Люблін (Республіка Польща), який було розпочато у квітні 2010р.

Наступним важливим кроком стає затвердження виконавчим комітетом міської ради у березні 2010р рішення «Про заходи щодо створення Центру надання адміністративних послуг», яке стало основним документом по підготовці відкриття ЦАП.

Відповідно до цього рішення було:

- проведено аналіз надання адміністративних послуг структурними підрозділами виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради. Всього за 2009 рік надано 72 097 адміністративних послуг, з них управлінням праці та соціального захисту населення – 26922 адміністративні послуги, відділом державної реєстрації (Реєстраційна палата) – 14031 адміністративна послуга, управлінням Держкомзему у місті Івано-Франківську – 6120 адміністративних послуг.

- прийнята нова редакція реєстру адміністративних послуг, згідно якої кількість адмінпослуг, які надаються структурними підрозділами виконкому, зменшена з 166 до 113 послуг. Введено поняття «неадміністративних послуг», які надаються муніципальними службами в кількості 18 послуг. Відповідно до Реєстру оновлено інформаційні та технологічні картки адміністративних послуг. В інформаційні картки внесено адреси структурних підрозділів, які надають послуги, номери контактних телефонів, години прийому, термін виконання, перелік необхідних документів, платність чи безоплатність послуги, нормативно-правова база.

- затверджено графік прийому громадян муніципальними службами в Центрі надання адміністративних послуг, згідно якого прийом буде здійснюватися щоденно з 9.00 год. до 14.00 год. (на даний час прийом документів здійснюється з 9.00 год. до 12.00 год.) Визначено перелік

відповідальних працівників структурних підрозділів виконавчого комітету, які залучаються до роботи в ЦАП;

- затверджено регламент Центру надання адміністративних послуг, де встановлено порядок організації діяльності Центру надання адміністративних послуг в м.Івано-Франківську; проведено розподіл обов'язків відповідальних працівників відділу дозвільно-погоджувальних процедур та муніципальних служб; порядок їх взаємодії із одержувачами адміністративних послуг; координацію діяльності муніципальних служб в рамках Центру надання адміністративних послуг м.Івано-Франківська; організацію документообігу та порядок здійснення контролю за належністю надання адміністративних послуг. Затверджено схему розташування робочих місць в ЦАП, розроблено опис робочого місця, стандартний зразок адміністративного регламенту, зразки заяв, журналів обліку та планування, звітності, боргів.

- відділом програмного та комп'ютерного забезпечення розроблено програму комп'ютерного забезпечення ЦАП;

- рішенням Івано-Франківської міської ради на створення ЦАП передбачено 200000 грн.

Прийняте рішення дозволило провести ремонтно-будівельні роботи з обладнання приміщення ЦАП у будівлі де з серпня 2009 року працює Дозвільний центр та Реєстраційна палата. Проведена робота дозволила наприкінці 2010 р. відкрити в Івано-Франківську Центр надання адміністративних послуг.

Вивчення досвіду створення центрів надання адміністративних послуг дозволяє виокремити етапи та організаційні завдання цього процесу:

- Прийняття рішення міської ради про створення ЦАП;
- Формування робочої групи, розробка та затвердження програми підготовчої роботи. Доцільно щоб її очолив заступник міського голови та до її складу увійшли представники різних

структурних підрозділів, які надають адміністративні послуги. До складу робочої групи можна включити експертів, фахівців-науковців з проблеми адміністративних послуг;

- Вивчення досвіду діяльності ЦАП інших країн та України;
- Аналіз наявної системи надання адміністративних послуг.

Акцент необхідно зробити на аналіз наявних процедур надання адміністративних послуг, стан документообігу, умови надання послуг, інформаційне забезпечення цього процесу, задоволеність споживачів послуг. Проведений аналіз створює умови для визначення напрямків удосконалення процесу надання адміністративних послуг;

- Розробка програми створення ЦАП. Бажано, щоб в основі програми створення ЦАП була певна концепція, яка повинна відповідати на наступні питання: які недоліки у процесі надання адміністративних послуг треба подолати; на який принцип – спеціалізації чи універсалізації буде орієнтуватися діяльність центру; чи буде здійснено перехід на принципи «єдиного офісу» та «єдиного вікна»; які підрозділи та працівники будуть залучені до роботи центру; які супутні послуги будуть надаватися в центрі. Концепцію конкретизує програма робіт зі створення ЦАП, яка визначає необхідні фінансові, людські, матеріальні ресурси, етапи робіт, терміни їх виконання. Концепція та програма створення ЦАП повинна бути затверджена міським головою, або рішенням виконкому міської ради;

- Розробка переліку адміністративних послуг, положення про ЦАП, інформаційних та технологічних карток, посадових інструкцій працівників;

- Визначення персонального складу працівників ЦАП;

- Організація навчання майбутніх працівників ЦАП. Прикладом організації такого навчання є діяльність Вінницької міської ради, яка заснувала Муніципальний університет в якому



проводяться регулярні навчання працівників «Прозорого офісу» нормам етики та правилам ввічливого спілкування;

- Підготовка приміщення ЦАП, придбання або розробка програмного забезпечення, придбання оргтехніки та іншого обладнання, Впровадження системи відео- та аудіо спостереження, встановлення системи безпроводного доступу до мережі Інтернет;

- Створення умов для надання супутніх послуг;

Розробка інформаційних сторінок про ЦАП на веб-сайті органу влади. Проведення рекламної компанії, яка дозволяє ознайомити громадян із змінами у процесі надання адміністративних послуг.

Анализ первых лет работы центров административных услуг в Украине позволяет выделить ряд проблем, которые не обходимо решать:

- Режим роботи ЦАП м. Івано-Франківськ є недосконалим, тому що ускладнює відвідування центру працюючими громадянами. У зв'язку з цим в деякі дні доцільно здійснювати прийом громадян у вечірні часи;

- Режим роботи ЦАП м. Луганськ свідчить про те, що його діяльність базується на принципі спеціалізації працівників, а це ускладнює для громадян процедуру отримання адміністративних послуг. Це пов'язане з тим, що різні структурні підрозділи працюють у різний час, і може виникати ситуація, коли громадянину необхідно буде приходити до центру декілька разів.

- Не всегда совершенной является структура ЦАП, зависит від того, на який із двох підходів – універсальний чи спеціалізований орієнтована концепція центру. За універсальним підходом працівники центру забезпечують надання всього комплексу адміністративних послуг. Спеціалізований підхід передбачає, що кожний працівник спеціалізується тільки на окремих видах адміністративних послуг. Кожний з цих підходів має свої переваги та недоліки. Але недоліки спеціалізованого підходу

обумовлюють нерівномірний розподіл відвідувачів між працівниками. Часто виникає ситуація, при якій окремі працівники перевантажені роботою, а в інших зовсім немає відвідувачів. Крім того спеціалізована структура може зберігати можливості для корупції. Тому більш доцільним є універсальний підхід до організації діяльності ЦАП.

- Не завжди оптимальним являється кількість співробітників ЦАП.
- Матеріальна база ряду ЦАП в Україні не відповідає європейським стандартам.

Изучение практики работы ЦАП в Украине позволяет выделить направления вдосконалення процесу надання адміністративних послуг: переорієнтація діяльності ЦАП на принцип універсальності, що дозволяє більш рівномірно розподіляти навантаження на працівників та зменшити час очікування громадянами прийому й можливості корупційних дій; підвищення кваліфікації працівників, проведення тренінгів та семінарів; закупівля додаткового обладнання; удосконалення документообігу; посилення контролю за строками розгляду адміністративних справ; покращення координації діяльності структурних підрозділів із надання адміністративних послуг; запровадження нових видів адміністративних послуг; зміна режиму роботи ЦАП; збільшення (зменшення) кількості працівників; запровадження нових засобів мотивації співробітників; перегляд розмірів плати за адміністративні послуги .

#### Литература

1. Положення про Центр адміністративних послуг в м. Луганську [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://gorod.lugansk.ua/poslugi/priem.html>
2. Про затвердження нової редакції Регламенту Центру надання адміністративних послуг в м. Івано-Франківську [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.mvk.if.ua/upinfo/>
3. Про створення Центру надання адміністративних послуг у місті Луцьку [Електронний ресурс] – Режим доступу :

<http://www.lutsk.ua/prescription/pro-stvorenniya-centru-nadannya-administrativnih-poslug-u-misti-lucku>

4. Про Центр надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://novograd.osp-ua.info/index.php?ch=2&fl=uprtaviddili\\_vid26](http://novograd.osp-ua.info/index.php?ch=2&fl=uprtaviddili_vid26)
5. Центр адміністративних послуг «Прозорий офіс» / Вінницька міська рада. - Вінниця, 2009. - 25 с.