

## **ДОСВІД НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У ЗАРУБІЖНИХ СИСТЕМАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Анотація. У статті узагальнено міжнародний досвід організаційного забезпечення процедур надання адміністративних (державних) послуг у зарубіжних системах державного управління; розроблено пропозиції щодо впровадження в Україні європейських стандартів надання адміністративних послуг; проаналізовано публікації науковців Німеччини з теми дослідження.*

*Анотація. В статье обобщен международный опыт организационного обеспечения процедур оказания административных (государственных) услуг в зарубежных системах государственного управления, разработаны предложения по поводу внедрения в Украине европейских стандартов оказания административных услуг; проанализированы публикации ученых Германии по теме исследования.*

*Annotation. In the article summarized the international experience of organizational support of administrative procedures (public) services in foreign systems of government; developed proposals to implement European standards in Ukraine to provide administrative services; reviewed scientific publications in Germany with theme of research.*

*Постановка проблеми.* З огляду на необхідність формування нових механізмів співпраці з Європейським Союзом набуває дедалі більшого значення впровадження в Україні європейських стандартів надання адміністративних послуг, зокрема з питань ведення підприємницької діяльності. Структура суб'єктів підприємництва в Україні в цілому відповідає структурі суб'єктів підприємницької діяльності в економічно розвинутих країнах. Це дає право не тільки на порівняння показників розвитку підприємництва із показниками цих країн, але й на аналіз організації та функціонування відповідних інституцій, що забезпечують діяльність суб'єктів підприємництва, та підготовки пропозицій для подальшого вдосконалення їхнього розвитку в Україні. Зокрема до таких органів належать офіси з надання адміністративних послуг.

Про необхідність детального аналізу існуючого міжнародного досвіду організації "єдиних офісів" з надання адміністративних (державних) послуг у зарубіжних системах державного управління свідчить й увага, яку приділяє керівництво країни даній проблеми. Це підкреслюється в одному з останніх указів Президента України [5, п. 2.5].

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Аналізуючи останні дослідження і публікації, приходимо до висновку, що проблема поліпшення умов реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність, забезпечення належного функціонування дозвоільної системи у сфері господарської діяльності, запобігання проявам корупції під час

надання адміністративних (державних) послуг є предметом досліджень багатьох вітчизняних науковців. Питання адміністративних послуг знаходиться в полі зору такої інституції, як Центр політико-правових реформ. При цьому, виходячи з потреб практики, дослідження проводяться насамперед у правовій площині за допомогою правових методів [1]. Останнім часом науковці зосереджують свою увагу на одному з найменш досліджених аспектів проблематики адміністративних послуг – питанню оцінки якості надання адміністративних послуг. Зокрема в межах видання Центру політико-правових реформ «Оцінка якості адміністративних послуг» було поставлено завдання виробити критерії, за якими можна оцінити якість будь-якої з адміністративних послуг, пояснити спосіб та порядок їх використання. Основним змістом цієї праці є визначення якісної адміністративної послуги та надання поради, яким чином досягти цієї якості [2].

З огляду на тему даної статті проаналізуємо публікації зарубіжних авторів, серед яких привертає увагу насамперед досвід Німеччини. Адже механізми надання адміністративних послуг в німецькій системі державного управління мають постійний розвиток та вдосконалення, що знаходить своє відображення у дослідженнях науковців цієї країни [6, 7]. Опанування досвіду Німеччини в царині адміністративних послуг є ключем до створення нових можливостей розвитку відповідних державних структур, що забезпечують їх надання.

На особливу увагу серед останніх досліджень науковців Німеччини заслуговує проект «Ефективність і результативність» Берлінських «універсамів послуг», здійснений німецьким дослідним інститутом публічного управління (м. Шпейер) під керівництвом професора Гельмута Клагеса і представлений у заключному звіті «Структура системи моніторингу «Ефективність і результативність» Берлінських універсамів послуг» [8]. Дане поняття – «універсам послуг», відоме в німецькій системі публічного управління як «Bürgeramt», в англійській – як «One Stop Shop», в українській мові ще не має усталеної назви й іменується по-різному: «Приймальня для громадян», «Громадська приймальня», «Центр муніципальних послуг», «Єдиний дозвільний центр», «Прозорий офіс». Проте найчастіше використовується термін «єдиний офіс», тобто центр з комплексного надання адміністративних послуг місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Отже звіт «Структура системи моніторингу «Ефективність і результативність» Берлінських універсамів послуг» презентує результати проекту, що може вважатися унікальним за масштабністю цілей у німецькій системі управління. Мета системи моніторингу полягала в репрезентації всіх напрямків роботи універсамів послуг у вигляді показників у рамках певної системи. Основним результатом є те, що протягом здійснення проекту за період, що тривав менше року, вдалося розробити концепцію системи моніторингу, зокрема – щодо вимірювання задоволеності клієнтів і співробітників, якості та стандартів організації

берлінських універсамів послуг. З огляду на успішність впровадження системи моніторингу вона може бути адаптована для моніторингу діяльності «єдиних офісів» й в Україні та використана з метою покращення надання адміністративних послуг.

*Постановка завдання.* Метою статті є узагальнення міжнародного досвіду організаційного забезпечення процедур надання адміністративних (державних) послуг у зарубіжних системах державного управління, придатного для застосування в практиці державного регулювання підприємницької діяльності в Україні; розроблення пропозицій щодо впровадження в Україні європейських стандартів надання адміністративних послуг, а також аналіз публікацій зарубіжних авторів з теми дослідження.

*Виклад основного матеріалу.* Покращення надання адміністративних послуг є однією з центральних потреб удосконалення управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. У багатьох містах України створюються служби, офіси та центри для громадян, які почасти мають різноманітні форми й організаційне та технічне забезпечення.

Особливо важливою є наявність у таких структурах відділів реєстраційних та дозвільних процедур, що безпосередньо пов'язано з розробкою стратегії і тактики підвищення суспільної ефективності адміністративної послуги та впорядкування діяльності органів місцевого самоврядування зокрема у сфері надання адміністративних послуг з питань ведення підприємницької діяльності.

Проте аналізуючи зарубіжний досвід функціонування «єдиних офісів» приходимо до висновку, що в основному вони створюються як структури, основною метою яких є виконання завдань, пов'язаних із наданням громадянам консультацій, а також послуг із соціальних та житлових питань. Наприклад, берлінські універсами послуг сконцентрувалися на виконанні завдань, з якими громадяни часто або регулярно зверталися та фахове виконання яких міг забезпечити один компетентний співробітник по можливості за більш-менш короткий термін.

У 2001 році універсамам послуг було делеговано додаткові завдання – щодо видачі паспортів, посвідчень особи та реєстрації громадян. Поруч із наданням цих послуг велике місце в роботі берлінських універсамів послуг займає проведення консультацій, видача довідок та надання інформації громадянам з різних питань.

Отже, до завдань «універсамів послуг» у Німеччині відноситься таке:

- надання довідок та інформації;
- надання консультацій та прийняття документів, насамперед з таких питань, як оплата оренди житла, соціальна допомога на оплату житла, матеріальна допомога на виховання дітей, послуги за кодексом соціальної допомоги, базове матеріальне забезпечення;

- реєстрація громадян (постановка на облік, зняття з обліку, перереєстрація);
- видача паспортів та посвідчень особи;
- питання податків на доходи;
- питання щодо отримання посвідчень на управління автомобілями;
- обслуговування іноземців;
- посвідчення документів;
- опікування знайденими (втраченими) речами[8, С.4].

Натомість у Вінницькому Центрі адміністративних послуг «Прозорий офіс» (створений у вересні 2008р.) надається 112 адміністративних послуг включно з реєстраційними та деякими внутрішніми послугами. Послуги надають 38 підрозділів міської ради (власні) та 9 державних дозвільних органів (залучені). Отже, вінницька влада не просто запозичила європейські підходи, а творчо їх вдосконалила.

Припускаємо, що така невелика кількість процедур, що надаються «універсами послуг» у Німеччині, пов'язана із упровадженням у цій країні процедури видачі документів дозвільного характеру за декларативним принципом. За українським законодавством передбачається також впровадження декларативного принципу, згідно з яким суб'єкт підприємницької діяльності отримує право на здійснення господарської діяльності без одержання документа дозвільного характеру шляхом повідомлення адміністратора або дозвільного органу про відповідність його матеріально-технічної бази вимогам законодавства. [4, ст.4].

Наприклад, у багатьох федеральних землях Німеччини більшості підприємств не потрібно одержувати дозволи на початок роботи. Для визначення необхідності видачі дозволу застосовується принцип пропорційності ризику. Він передбачає, що лише фірми, які займаються потенційно небезпечними видами господарської діяльності, повинні одержувати дозволи. У решті випадків нове підприємство повідомляє відповідні установи про початок роботи (є також певні відмінності у застосуванні декларативного принципу, пов'язані із організаційно-правовою формою підприємства).

Декларативний принцип успішно застосовується не тільки в у Німеччині але й у Великій Британії. Більш детально це питання було проаналізовано нами раніше [3, С.67].

Ще одна причина того, що до компетенції берлінських «універсамів послуг» увійшла все ж таки порівняно обмежена кількість послуг, була виявлена під час дискусії, яка точилася навколо тих завдань, що були пов'язані з необхідністю надання цілої низки консультацій і з великим терміном опрацювання.

На думку деяких представників «універсамів послуг» районів Берліну такі послуги заважали б обслуговуванню основної маси клієнтів, а через це їх краще було б залишити в класичних «профільних» установах. Зрештою було вирішено зупинитися на 18 стандартних послугах, які мали

надаватися в кожному «універсамі». Отже в «універсамах послуг» надаються основні послуги рівня районної адміністрації, які опрацьовуються в повному обсязі без додаткових звернень до інших установ. Обробка особистих даних допускається, якщо це є необхідним для виконання завдань «універсаму послуг». Обсяг даних, які слід обробити, залежить від повноважень, необхідних для виконання окремих завдань [8, С. 15].

Тому очевидно, що пошук принципово нових підходів до вирішення питання оптимізації надання адміністративних послуг та вивчення досвіду зарубіжних країн потребує зосередження не на кількісних показниках, а на організаційних питаннях забезпечення процедур надання таких послуг та підвищення якості послуг для населення й бізнесу на основі використання новітніх інформаційних технологій.

Це завдання безпосередньо кореспондується із напрямками державної політики України щодо забезпечення органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами і організаціями надання у мережі Інтернет інформації про порядок проходження відповідних адміністративних (державних) послуг та впорядкування годин прийому громадян в установах і організаціях, що надають адміністративні послуги; а також створення належних умов у приміщеннях, призначених для прийому громадян [5, пп. 2,3; 2,4].

На пострадянському просторі привертає увагу така країна Європейського Союзу, як Латвія, що досягла найбільших успіхів у розвитку інформатизації процесів в царині надання адміністративних послуг державними органами та органами місцевого самоврядування.

В Латвії проблемами інформаційного забезпечення процесів управління займаються Секретаріат у справах електронного урядування і Департамент електронного урядування. В рамках політики впровадження електронного урядування в країні створена і продовжує розвиватись мережа Центрів інформаційних технологій. Вони координують розвиток інфраструктур інформаційного забезпечення в органах місцевого самоврядування, розроблення послуг, впровадження і підтримку електронного урядування. Також центри стежать за якістю послуг, що розробляються, займаються консультуванням і навчанням співробітників органів самоврядування з питань інформаційних технологій.

Латвія розвиває й електронні мережі місцевого самоврядування з метою надання адміністративних послуг.

Однією із головних цілей проекту електронного міста, що запроваджується Рижською думою, є підвищення якості послуг та їх електронізація. Передбачається, що послуги, які надаються органами місцевого самоврядування у такий спосіб стануть максимально простими та доступними.

Через офіційний портал латвійської столиці – міста Риги – вже можна одержати реальні інтерактивні послуги. Адже офіційний сайт або портал може бути не лише дошкою об'яв чи інформаційним стендом – він

здатен виконувати ще й багато поточної роботи, від якої задихаються посадовці.

Однією з послуг, яка надається через ризький портал, що має латишську, англо- та російськомовну версії, є оформлення сплати податку на нерухомість. [9].

Раніше відділ нерухомого майна повідомляв платників податку про суму до сплати лише поштою. Тепер ці платники можуть обрати один з чотирьох варіантів отримання повідомлення: звичайною поштою, електронною поштою, через інтернет-банк чи портал ризького самоврядування. Аби отримувати електронні повідомлення, клієнт подає заявку на даний спосіб обслуговування й підтверджує свою електронну адресу. Користувач інтернет-банку має ще ширші можливості: крім інформації про податок, штрафи, пеню на конкретний день, він отримує автоматично оформлені й заповнені платіжні доручення. Значно полегшилася процедура отримання довідки про відповідність використання земельної ділянки планові розвитку міста Риги [9]. Тепер клієнт заповнює бланк заяви на порталі ризького самоврядування (вказуючи особисті дані, кадастровий номер земельної ділянки і найзручніший для себе спосіб отримання довідки – особисто чи поштою). Клієнту надсилається електронний авансовий звіт, який можна роздрукувати. Після отримання підтвердження про оплату рахунку починається виконання послуги. За бажанням клієнта, на вказану ним адресу електронної пошти надсилається повідомлення про те, що довідка готова. Раніше, аби отримати таку довідку, клієнт мав спочатку особисто звернутися до центру обслуговування клієнтів департаменту міського розвитку – заповнити бланк заяви, вказати кадастровий номер земельної ділянки й надати копію плану ділянки. Після цього клієнтові виписували рахунок за оформлення довідки. Оформлення ж самої довідки починалося з моменту, коли бухгалтерія департаменту міського розвитку отримувала підтвердження оплати. У середньому для отримання довідки потрібно було два тижні. Зиски від запровадження електронного обслуговування є очевидними.

*Висновки.* Отримані результати узагальнення досвіду організаційного забезпечення процедур надання адміністративних послуг у зарубіжних системах державного управління дозволяють сформулювати ряд пропозицій щодо удосконалення організації та функціонування «єдиних офісів» в Україні.

Зокрема з досвіду діяльності берлінських «універсамів послуг» нами виділені наступні принципи, що є актуальними для втілення у практиці «єдиних офісів» з надання адміністративних (державних) послуг.

1. Важливим критерієм створення «універсамів послуг» є те, що кожний з них розрахований на певний район міста, або на один «універсам» припадає п'ятдесят – шістдесят тисяч жителів. Даний критерій реалізується дуже гнучко, тобто якщо певні райони міста заселені щільно, «універсами послуг» мають відповідну кількість персоналу. Зараз у Берліні

налічується 46 «універсамів послуг» (для порівняння: в Україні «єдині офіси» створюються без урахування кількості клієнтів, яких вони будуть обслуговувати).

2. Принцип всебічної юрисдикції. Всі співробітники «універсамів послуг» мають вміти обробляти всі послуги, які надаються їхніми установами.

Також пропонуємо адаптувати та запровадити в Україні систему моніторингу діяльності «єдиних офісів», розроблену німецьким дослідним інститутом публічного управління (м. Шпейер).

У роботі «єдиних офісів» максимально застосовувати можливості сучасних інформаційних технологій – електронну систему управління чергою, формування єдиних баз звернень, використання можливостей дистанційного доступу до інформації тощо.

Очевидно, що важливим механізмом, що забезпечуватиме оперативність та комплексність надання адміністративної послуги, є перехід на електронні форми розробки та узгодження документації. У зв'язку з цим потребує подальшого дослідження та наукового обґрунтування впровадження сучасних інформаційних технологій, які дозволять оптимізувати та прискорити процес обробки та проходження документів та підвищити таким чином якість надання адміністративних (державних) послуг.

*Використані джерела інформації:*

1. Коліушко І., Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І. Коліушко, В. Тимошук // Право України.- 2001.- №5.- С.30-34.
2. Тимошук В.П. Оцінка якості адміністративних послуг / В.П. Тимошук, А.В. Кірміч - К.: Факт, 2005.-88с.
3. Жарая С.Б. Удосконалення процедури видачі документів дозвільного характеру за декларативним принципом / С.Б. Жарая // Держава та регіони. Серія: Державне управління.-2006.- № 4.-С.65-70.
4. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6.09. 2005 р. № 2806-IV// ВВР.-2005.- № 188
5. Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг: Указ Президента України від 3 липня 2009 року N 508/2009 // Ліга : Еліт 7.8.1. © ІАЦ"Ліга", ЛІГАБізнесІнформ, 2009
6. Bieger, Th. Dienstleistungs-Management. Einführung in Strategien und Prozesse bei Dienstleistungen. Aufl. Bern. Stuttgart.Wien, 2007.-318s.
7. Kriste, Ulrich: Grundzüge virtueller Organisationen / Ulrich Kriste. Wiesbaden, 1997.- 470s.
8. Klages, Helmut (Hrsg.) Aufbau eines Monitoringssystems „Effizienz und Effektivität“ Berliner Bürgerämter. Abschlussbericht Speyerer Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Speyer, 2006.-582s.
9. [http://www.riga.lv/RU/Channels/Municipal\\_services/E\\_Services/](http://www.riga.lv/RU/Channels/Municipal_services/E_Services/)

*Рецензент: Розпутенко І.В., д. держ. упр., професор.*