

4. Doktor K. (1998): „Czy reforma państwa wymaga reformy sportu?” W: Sport w procesie integracji europejskiej, Z. Krawczyk, J. Kosiewicz, K. Piłat (red.): AWF, Warszawa.
5. Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie
6. White Paper on Sport [Text] / European Commission. - Luxembourg. – Режим доступу. : [http://ec.europa.eu/sport/documents/wp\\_on\\_sport\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/sport/documents/wp_on_sport_pl.pdf)
7. Żyśko J. (2008): Zmiany we współczesnych systemach zarządzania sportem wyczynowym w wybranych krajach europejskich, wydawnictwo AWF Warszawa

*Рецензент: Лукіна Т.О., д. держ. упр., професор.*

УДК 351

**Немирівська О.Я.,**

старший викладач

кафедри державного управління

та місцевого самоврядування, аспірант

Академії муніципального управління

### **З ДОСВІДУ РОБОТИ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ТА ПРАКТИКА ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ**

*Стаття присвячена висвітленню досвіду роботи центрів надання адміністративних послуг як оптимальної організаційної форми їх надання громадянам. Розглянуто деякі вітчизняні та зарубіжні практики утворення таких центрів, узагальнено проблеми та досягнення.*

*Статья посвящена освещению опыта работы центров предоставления административных услуг как оптимальной организационной формы их предоставления гражданам. Рассмотрены некоторые отечественные и зарубежные практики создания таких центров, обобщены проблемы и достижения.*

*Article is devoted to experience the setting of administrative services as the optimal organizational form of their citizens. Considers some domestic and foreign practice formation of such centers, generalized problems and achievements.*

*Постановка проблеми.* Актуальність теми обумовлена нагальною потребою в подальшому проведенні в Україні адміністративної реформи, започаткованої ще в 1997 році. На сучасному етапі постала потреба у впровадженні сучасних форм взаємодії громадян з органами публічної влади, насамперед в містах Києві та Севастополі, які будучи містами зі спеціальним статусом і маючи відмінну від інших адміністративно-територіальних одиниць модель побудови та функціонування органів публічної влади знаходяться на початковому етапі запровадження таких центрів. Тому дослідження питань створення та організації роботи центрів надання адміністративних послуг, визначення критеріїв їх роботи, узагальнення вже існуючого світового та вітчизняного досвіду дозволить напрацювати необхідні рекомендації для подальшого їх впровадження.

*Аналіз останніх досліджень та публікацій.* Вивченням окремих аспектів функціонування центрів надання адміністративних послуг в

Україні та в зарубіжних країнах займаються такі вітчизняні дослідники як Коліушко І.Б., Авер'янов В.Б., Тимощук В.П., Куйбіда Р.О., Голосніченко І.В. Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайний В.А., Коліушко І.Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимощук В.П. та ін. Серед зарубіжних дослідників, що вивчають зазначене питання, варто відзначити Головщинського К.І., Тюменцева Є.В., Степанова І.М., Єлісеєнко В.Ф., Сівашова Н.М., Артеменко Є.А., Хафізов Т.Р. та ін.

*Мета статті* – проаналізувати та узагальнити досвід роботи центрів надання адміністративних послуг.

*Виклад основного матеріалу.* В Україні питання про необхідність запровадження інституту адміністративних послуг є актуальним впродовж останніх років. Пострадянський спадок української держави початку 90-х років не дозволяв в рамках тогочасної моделі управління говорити про можливість модернізації адміністративної системи у напрямку зміни ідеології функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з точки зору їх обслуговуючої, сервісної ролі по відношенню до суспільства та громадян. Концепція адміністративної реформи в Україні стала одним з перших документів, в якому згадується поняття «управлінські послуги». Поряд з ним пропонується застосовувати й поняття «муніципальні послуги». Деякі науковці, зокрема А.Ткачук, П.Шеремет пропонують до вживання термін «адміністративні послуги» як більш точний [3, с.3].

Вивчаючи особливості досвіду зарубіжних країн з надання адміністративних послуг, фахівці наголошують на необхідності розробки уніфікованих стандартів щодо діяльності органів публічної влади в цій сфері. Закріпити такі норми пропонується у відповідному законі.

На сучасному етапі Україна впритул підійшла до прийняття закону «Про адміністративні послуги», підготовка якого зайняла більше чотирьох років. Окрім розробки законопроекту, важливими етапами наближення до сучасного розуміння процесу надання адміністративних послуг варто відзначити «Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади», схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України № 90-р від 15 лютого 2006 року, якою закладались підвалини реформування діяльності органів виконавчої влади у сфері адміністративних послуг. В Концепції розглядаються питання забезпечення підвищення якості адміністративних послуг, зокрема через децентралізацію їх надання. Окрема увага приділяється оцінці якості цих послуг, що має бути зроблене через визначення критеріїв оцінки їх якості та стандартів надання. Так, серед критеріїв виділяються такі, як результативність, своєчасність, доступність, територіальна наближеність адміністративного органу до отримувачів послуг, зручність тощо [6]. Концепція визначала, що питання законодавчого забезпечення розвитку системи надання адміністративних послуг потребують розробки законодавства в цій сфері. Першочергова увага має бути спрямована на розробку та прийняття основоположних законів, які повинні визначити

основні засади функціонування системи надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам. Для підвищення якості надання адміністративних послуг органами виконавчої влади необхідно законодавчо визначити засади їх діяльності у цій сфері [6].

В 2007 та 2009 роках наказом Міністерства економіки України № 219 від 12 липня 2007 року та № 799 від 31 липня 2009 року «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг» органам публічної влади доручалось розробити та затвердити стандарти адміністративних послуг згідно затверджених методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг. З 2009 року згідно Постанови Кабінету Міністрів України № 737 від 17 липня 2009 року «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» в Україні діє Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг, яким визначається процедура їх надання. В нормативному акті визначаються поняття адміністративна послуга, адміністративний акт, стандарт адміністративної послуги. Так, серед інших актуальних питань виокремлено питання необхідності вирішення питання щодо функціонування т. зв. «єдиного вікна» - як організаційної форми надання адміністративних послуг, що передбачає проведення усіх процедур, необхідних для надання адміністративної послуги посадовими особами суб'єкта, за умови отримання від одержувача усіх документів, необхідних для надання такої послуги, а також недопущення утворення черг, зокрема шляхом використання механізму попереднього запису, прозорості (нумерованої) черги [5].

Сучасна філософія надання адміністративних послуг, яка набула поширення в західних країнах, знайшла своє місце в законопроекті «Про адміністративні послуги», що був ухвалений Верховною Радою України в травні 2012 році. У коментарі Центру політико-правових реформ, експерти якого приймали участь у підготовці законопроекту, визначалась нова ідеологія служіння держави громадянам, заснована на забезпеченні реалізації прав громадян та суб'єктів господарювання через надання адміністративних послуг [1]. Органи місцевого самоврядування та державні адміністрації мають заохочуватись до утворення центрів надання адміністративних послуг, які мають створити зручніші та доступніші умови спілкування громадян з владою, а також законодавча заборона вимагання документів та інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг, або яку вони можуть отримати самостійно [1].

Останнім часом процес створення центрів надання адміністративних послуг в Україні активізувався. В деяких українських містах вирішення проблем покращення якості надання адміністративних послуг розпочалось 3-5 років тому. Так, зокрема, одним з перших та найкращих прикладів запровадження філософії зручного доступу громадян до отримання адміністративних послуг стало місто Вінниця, де в 2006 році було ухвалено рішення Вінницької міської ради щодо ухвалення політики якості. В «Прозорому офісі» Вінниці на практиці діє принцип

організаційної єдності, оскільки в межах одного офісу представлені послуги різних органів публічної влади [ 2].

Окрім Вінниці вдалий досвід є в містах Кривий Ріг, Львів, Луцьк тощо.

Проте переважна більшість міст нещодавно розпочали цей складний шлях. І це пов'язано із низкою серйозних проблем, які постають перед місцевою владою при реалізації цього питання. А саме, необхідно знайти відповідне приміщення, яке б задовольняло потреби громадян та влади (місцерозташування, матеріальне оснащення), підготовка фахівців, вирішення питань щодо узгодження графіків прийому, укладання угод з різними органами публічної влади тощо. Ускладнює цю роботу відсутність ґрунтового нормативного регулювання зазначених питань, тобто відсутність уніфікованих вимог щодо організації роботи центрів в межах всієї країни.

Окремої уваги, як зазначалось, потребує вивчення досвіду зарубіжних країн у впровадженні принципу зручного та швидкого отримання громадянами адміністративних послуг. Необхідно відзначити, що зарубіжні країни почали дослідження з даного питання набагато раніше за Україну – 15-20 років [7].

Так, Німеччина, Польща, Велика Британія, Нідерланди, Греція мають чималий досвід у впровадженні подібних центрів.

Поряд з європейськими країнами, які протягом останніх десятиліть активно досліджують та вирішують проблему максимального наближення адміністративних послуг до громадян позитивний для вивчення Україною досвід нагромаджено і в Росії.

В Російській Федерації державна програма щодо запровадження багатофункціональних центрів по наданню державних та муніципальних послуг функціонує з 2007 року. Причини прийняття та реалізації цієї програми можна зробити, виходячи з ґрунтового аналізу, який був проведений фахівцями Центру регіональних програм удосконалення державного та муніципального управління Інституту державного та муніципального управління НДУ Вищої школи економіки. Висновки, що зробили ці фахівці, є надзвичайно актуальними і для вітчизняної практики, оскільки мають чимало схожих рис. Так, за даними експертів, основне невдоволення у громадян викликали численні додаткові документи, які змушені надавати громадяни під час отримання державних або муніципальних послуг, більшість з яких необхідно отримувати в інших публічних органах, витрачаючи додатковий час та кошти. Більш того, передачею документів між різними посадовцями в органах влади змушені займатись самі заявники. Час, який витрачають громадяни на збирання всіх необхідних довідок, особливо, якщо працюють або проживають не за місцем своєї прописки є суттєвим недоліком, який ускладнює для громадян комфортне отримання адміністративних послуг, які надаються переважно за пропискою (реєстрацією). Причиною таких нарікань є незручні графіки прийому/роботи різних органів публічної влади, їх місцерозташування, значна віддаленість один від одного [4].

За Федеральним законом Російської Федерації № 210-ФЗ від 27 липня 2010 року «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» принцип «одного вікна» означає виключення участі заявника в процесі збору та наданні в різні інстанції різних документів та довідок, що підтверджують відомості про особу, права та пільги, необхідні для отримання заявником тієї чи іншої муніципальної послуги. Заявник одноразово звертається з відповідним запитом, а взаємодія з органами, що надають адміністративні послуги здійснюється багатофункціональним центром надання державних та муніципальних послуг (БФЦ) без участі заявника у відповідності до нормативних актів та угод про співпрацю [4].

Загалом заявник взаємодіє з органом публічної влади лише двічі: при наданні первинного комплексу документів та при отриманні кінцевого документу.

Отже, основною перевагою подібної форми взаємодії громадян з органами публічної влади є виключення потреби персонального звернення до великої кількості адміністративних органів. БФЦ бере на себе всі функції узгодження документів з іншими органами влади.

Таким чином, на БФЦ покладаються дві найважливіші адміністративні функції:

1) відповідальні за прийом документів. Відбувається за допомогою так званих універсальних спеціалістів, що здійснюють прийом заяв щодо будь-яких державних та муніципальних послуг;

2) відповідальні за узгодження документів (контроль виконання), що передбачає виконання функцій по формуванню комплексу документів, яких не вистачає та узгодженню документів, які отримані від заявника.

Ключовою характеристикою БФЦ, таким чином, є робота не представників органів публічної влади, а спеціально підготовлених спеціалістів, які включені до штату БФЦ. Іншою перевагою є організація прийому громадян за принципом «одного (єдиного) вікна» [4].

Перевагою у створенні БФЦ стала можливість створення на їх базі системи надання переважної більшості послуг населенню. В зв'язку з цим в рамках Федерального закону № 796 від 3 жовтня 2009 року було запропоновано класифікувати подібні адміністративні послуги. Їх розділено на чотири основні групи, а саме:

- соціальна підтримка населення;
- реєстрація прав на нерухоме майно та угоди з ним;
- визначення або підтвердження цивільно-правового статусу заявника;
- регулювання підприємницької діяльності.

В рамках класифікації також висувається пропозиція здійснювати перехід до БФЦ з урахуванням не просто формування загального реєстру державних та муніципальних послуг, а й визначення того, які з послуг є першочерговими, а які можна віднести до другої або третьої черги. Критерії такої класифікації наступні:

- надання послуги носить найбільш масовий характер;
- надання послуги передбачає звернення до великої кількості адміністративних органів задля формування відповідного пакету документів;
- організація надання послуги на базі БФЦ забезпечить більш якісний рівень надання послуги;
- особлива увага по відношенню до певних соціальних груп, які звертаються до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [4].

Суттєвою помилкою при започаткуванні БФЦ фахівці називають ситуацію, коли організацію центрів підміняють сукупністю органів виконавчої влади різних рівнів, які надають послуги в одному приміщенні («модель одного фасаду»). Це призводить до спрощення діяльності центрів.

Іншою проблемою стало розповсюдження практики надання платних послуг. Проте на платній основі можуть надаватись лише додаткові послуги, які супроводжують процес надання комплексної адміністративної послуги. Якщо процедура є складовою частиною надання послуги, вона має надаватись співробітниками БФЦ на безоплатній основі, оскільки фінансуються в рамках муніципального завдання на надання послуг центром.

Серед суттєвих недоліків відзначається недотримання єдиного графіка роботи всіх учасників БФЦ.

Після вивчення наявного досвіду фахівцями були надані деякі рекомендації з питань законодавчого врегулювання запровадження центрів. Загалом необхідно, щоб була розроблена концепція надання адміністративних послуг. Не обов'язково, щоб всі елементи та складові центрів запрацювали одночасно. Проте має бути вибудована чітка перспектива та бачення, які елементи можливо вводити на кожному з етапів.

Нормативний документ має чітко закріплювати перелік документів, що мають вимагатись від громадян, а які отримуються в адміністративних органах. Пріоритетним завданням є вивірена оптимальна кількість документів, які мають бути представлені в рамках комплексної послуги і які мають надаватись заявниками (проте це не мають бути довідки та інформація, яка є в адміністративних органах будь-якого рівня). Такими документами можуть бути лише такі як документ, що засвідчує особу, свідоцтво про народження дитини, установчі документи юридичної особи тощо.

Після переходу послуг до БФЦ в його завдання входить необхідність укладання угоди з владними органами різних рівнів (залежить від специфіки послуг).

Окрім цього практика функціонування БФЦ виявила необхідність розглядати два варіанти їх організації: єдиний центр та БФЦ з низкою філіалів. Філіальний варіант дозволяє вирішити проблему транспортної доступності центрів для великого міста. Філіальна модель також може будуватись за двома напрямками:

– ступеневим, в рамках якої поєднується централізація та децентралізація в наданні послуг населенню, за рахунок передачі найбільш «масових» з них на районний рівень. Друга група складається з послуг, які не користуються великим попитом або мають специфічний характер (для прикладу, це більшість послуг земельно-майнового комплексу);

– сітьова (мережна) – орієнтується на надання послуг в повному вигляді у всіх районних осередках. В її рамках забезпечується основний принцип центру – можливість надання будь-яких послуг незалежно від місця перебування (проживання) заявника [4].

Сітьова модель стає найбільш пріоритетною моделлю для втілення генеральних ідей, що закладені в мету БФЦ – найближча доступність, універсальність надання послуг, мінімальна кількість документів.

Існують два варіанти моделі розвитку центрів:

– децентралізований – організаційно-правова форма може бути різна – орган місцевого самоврядування або орган державної влади; кожен з центрів – окрема самостійна організація, до головного центру надсилається лише інформація за минулий фінансовий рік; головний центр частково опосередковано контролює діяльність центрів (за допомогою рейтингів тощо); кожен з центрів є самостійним та унікальним, тому в них можуть бути індивідуальні особливості, проте має бути збережена загальна уніфікація в роботі, характерна для всіх адміністративних органів;

– централізована модель – центр є державною установою, тому їх діяльність повністю контролюється центром, відсутність в районних центрах відмінностей щодо переліку та технології надання послуг.

Перевагою централізованої системи можна назвати можливість надання методичної допомоги філіалам, супроводу, координації. Це є важливим на початковому етапі розвитку центрів.

При умові створення БФЦ як автономних закладів варто використовувати наглядову раду, що розглядається як механізм інституціалізації представництва інтересів держави всередині установи. Проте в цілому завдяки входженню до ради в тому числі громадських представників установа стає контрольованою суспільством [4].

Наведені недоліки та переваги не є вичерпними у аналізі функціонування БФЦ в Російській Федерації. Проте вони дозволяють виявити перспективи подальшого розвитку, запозичити найкращі інноваційні здобутки, уникнути можливих помилок при запровадженні цих форм взаємодії держави та суспільства в Україні.

*Висновки та подальші наукові розвідки.* На сучасному етапі розвитку української державності постала необхідність запровадження сучасної філософії взаємодії органів публічної влади та громадян. Світовий та деякий вітчизняний досвід функціонування центрів надання адміністративних послуг підтверджує дослідження науковців у перспективності втілення таких практик і в подальшому. Досвід, який мають інші країни та деякі з регіонів і міст України у впровадженні таких

центрів спонукає до аналізу та узагальнення наявних проблем та виявлення переваг в організації роботи центрів.

Досвід Російської Федерації як найближчого сусіда та країни, яка має чимало спільних з Україною ознак може стати в нагоді задля вироблення найбільш оптимальної стратегії та моделі центрів надання адміністративних послуг, зокрема в містах Києві та Севастополі. Для системи управління в них характерним є тісна взаємодія, а в деяких питаннях, поєднання повноважень органів місцевої державної влади та органів місцевого самоврядування, що створює найкращі передумови для втілення даної форми надання адміністративних послуг в державницьку практику. Так, є потреба у запозиченні досвіду щодо запровадження універсальних спеціалістів, визначенні особливостей та критеріїв їх підготовки.

Проте обмежуватись рамками одного дослідження в питанні запровадження центрів надання адміністративних послуг неможливо. Тому в подальшому необхідні наукові розвідки, зокрема у питанні врахування специфіки надання адміністративних послуг не тільки громадянам, а й у питанні забезпечення належних умов для функціонування центральних державних інституцій, дипломатичних представництв і т.п., військових об'єктів, в тому числі іноземних, що є характерним для влади міст зі спеціальним статусом.

*Використані джерела інформації:*

1. Верховна Рада України ухвалила закон «Про адміністративні послуги» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravo.org.ua/index.php/2010-03-06-00-08-13/2011-07-20-17-42-30/568--1-r>
2. Інформація про Центр адміністративних послуг «Прозорий офіс» Вінницької міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.loga.gov.ua/oda/about/depart/economy/dsystem/docs/docs\\_2638.html?template=33](http://www.loga.gov.ua/oda/about/depart/economy/dsystem/docs/docs_2638.html?template=33)
3. Коліушко І.Б., Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис) / І.Б. Коліушко, В.Б. Авер'янов, В.П. Тимошук, Р.О. Куйбіда., І.В. Голосніченко / – К., Факт, 2001. – 72 с.
4. Комплексные услуги, обзор опыта реализации принципа «одного окна», многофункциональный центр как организационная форма реализации принципа «одного окна» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gosreforma.ru/docs/obosnovanie-sozdaniya-mnogofunkczionalnyix-czentrov-predostavleniya-gosudarstvennyix-i-municipalnyix-uslug1.html>
5. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: Постанова КМУ N 737 від 17 липня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-п>
6. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження КМУ N 90-р від 15 лютого 2006 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-р>
7. Створення ЦНАП [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cdms.org.ua/index.php/uk/municipal-government-mn-ua/create-tsnap-mn-ua/230-create-tsnap-art-ua.html?475c1c9d3fc293d10369444f94f309b9=0d660025e5c19cccb60efbfc7c9b7f6>

*Рецензент: Іванова Т.В., д.держ.упр., професор.*