

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ФІНАНСОВЕ ПРАВО**

БУХАНЕВИЧ О. М.,
кандидат юридичних наук,
доцент, здобувач
(Інститут законодавства
Верховної Ради України)

УДК 342.951

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРІВ
НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ**

У статті узагальнено міжнародний досвід діяльності центрів надання адміністративних послуг. Розглянуто особливості функціонування таких центрів в Австралії, Греції, Грузії, Канаді, Нідерландах, Німеччині, Новій Зеландії.

Ключові слова: центри надання адміністративних послуг, адміністративні послуги, суб'єкт звернення, суб'єкт надання послуг.

В статье обобщен международный опыт деятельности центров предоставления административных услуг. Рассмотрены особенности функционирования таких центров в Австралии, Греции, Грузии, Канаде, Нидерландах, Германии, Новой Зеландии.

Ключевые слова: центры предоставления административных услуг, административные услуги, субъект обращения, субъект предоставления услуг.

The article summarizes the international experience of centers of administrative services. The features of similar centers in Australia, Greece, Georgia, Canada, the Netherlands, Germany, New Zealand.

Key words: centers of administrative services, administrative services, address, subject of service.

Вступ. На сучасному етапі розвитку українського суспільства визначальним критерієм оцінки діяльності органів влади стає задоволення потреб громадян в отриманні якісних адміністративних послуг. Однак ефективність надання послуг суб'єктам звернення усе ще залишається низькою. Як наслідок, падає довіра до працівників суб'єктів надання адміністративних послуг з боку громадськості, що, у свою чергу, підриває авторитет державної влади взагалі. Саме тому вдосконалення діяльності центрів надання адміністративних послуг населенню стає дуже важливою проблемою.

Окремі питання надання адміністративних послуг в зарубіжних країнах висвітлені у працях таких вчених, як: Т. О. Буренко, О. Ю. Іващенко, А. Р. Ісаков, с. Б. Жарая, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук та ін. Проте через недостатню розробленість теоретико-методологічних засад і прикладних аспектів світового досвіду надання адміністративних послуг практична значущість діяльності центрів надання адміністративних послуг в зарубіжних країнах залишається сьогодні актуальною.

Постановка завдання. Метою цієї статті є дослідження організаційно-правових аспектів діяльності центрів надання адміністративних послуг в зарубіжних країнах та визна-



чення можливості запозичення позитивного іноземного досвіду у сфері надання адміністративних послуг.

Результати дослідження. Ідея створення центрів надання адміністративних послуг виникла в 90-х роках (час «нової моделі управління»), коли органи влади були перетворені на заклади з надання послуг. З метою отримання громадянином без ускладнень, швидко і, за можливості, в рамках одного візиту адміністративної послуги в багатьох європейських країнах була розроблена модель єдиного офісу для громадян [1, с. 77]. За цей час багато зарубіжних країн сформували дійсно сервісну державу, яка піклується про своїх громадян.

Необхідно відмітити, що у різних країнах установи з надання послуг називаються по-різному, наприклад, «офіс для громадян» або «служба для громадян» (Німеччина), «адміністративний центр» або «служба (відділ) обслуговування мешканців» (Польща) тощо. В англійському варіанті дуже поширена назва таких утворень, чи навіть точніше назва способу надання послуг «One-stop-shop», що часто перекладають як «магазин однієї зупинки» [1, с. 23]. В Законі України «Про адміністративні послуги» зафіксовано назву «центр надання адміністративних послуг» (далі – ЦНАП). Вважаємо, що використання різних найменувань установ з надання послуг не має принципового значення, оскільки вони (найменування) мають одне смислове навантаження. Тому головним є не буквальный переклад, а змістовий, тобто, сенс, що закладається в таку установу, щоб особа могла отримати будь-яку послугу (максимум послуг) в одному місці.

До числа лідерів-першопрохідців у впровадженні концепції ЦНАП належать Нідерланди. На думку О. В. Курінного та В. П. Тимошука, муніципалітет м. Гаага має один із найкращих зразків ЦНАП, особливо в частині дизайну приміщення та організації роботи з відвідувачами [2, с. 263-265]. Система центрів послуг у м. Гаага є дворівневою: існує центральний центр послуг (офіс для громадян) на загальноміському рівні та 7 офісів в різних районах міста. Деякі послуги можна отримати лише в центральному офісі, а у районних центрах в багатьох випадках результат отримується через певний час, бо рішення приймається в центральному офісі муніципалітету.

У центральному офісі в приміщенні муніципалітету на першому поверсі ведеться прийом громадян з усіх питань в межах компетенції муніципалітету. Будь-яка особа вільно, без перепусток чи будь-яких пояснень, може зайти в будівлю муніципалітету. Якщо особа має конкретну справу, то вона, отримавши на рецепції талон з номером, в порядку черги попадає до одного з понад двадцяти прийомних місць (це відкриті, лише відгороджені один від одного робочі столи) і має можливість вирішити одночасно всі свої питання. Окремо в кабінетах на другому поверсі здійснюється прийом з питань соціальної допомоги, зважаючи на делікатний та конфіденційний характер цих справ. На першому поверсі розташована каса, де можна одразу оплатити послугу.

Центр послуг здійснює прийом споживачів протягом п'яти робочих днів на тиждень. Впродовж чотирьох днів установа функціонує протягом першої половини робочого дня (з 8:00 до 14:00). Водночас раз на тиждень кожен з центрів працює за спеціальним «вечірнім» графіком прийому звернень: з 12:00 до 20:00. Властиво, що день «вечірньої» роботи у кожному із 8 наявних у місті центрів обрано так, щоб ці дні у різних центрах не збігались. При цьому у вівторок, середу та четвер «вечірнього» графіку роботи дотримуються одразу декілька центрів. Цікаво, що найбільш завантаженим в сенсі звернень споживачів є час із 10:30 до 14:00 у звичайні робочі дні та періоди із 12:00 до 14:00 та з 17:00 до 20:00 під час «вечірнього» графіку роботи.

У центрах м. Гааги можна отримати широкий спектр послуг, зокрема, зареєструвати акти цивільного стану: народження, попередньої реєстрації сімейних відносин, шлюб і розлучення. В установі можна отримати широкий перелік документів особи: водійське посвідчення, паспорт, а також відповідні документи, витяги з них, чи їх копії, наприклад, витяг з муніципального реєстру населення, який містить загальні особисті дані про всіх мешканців міста. При цьому отримання низки важливих документів можливе також засобами Інтернету. Для розгляду справи та отримання послуги споживач може звернутись до установи трьома способами: особисто, у письмовій чи електронній формі.



У Німеччині кожен центр послуг ухвалює рішення про спектр послуг, які ним будуть надаватися [2, с. 235-239]. Такий перелік включає послуги, які є часто запитуваними та надання яких не вимагає тривалого опрацювання. Як правило, 80% послуг ЦНАП складають видача посвідчень особи та паспортів, реєстрація про прибуття (вибуття), перереєстрація, надання податкових карток. Центри послуг в середніх і невеликих містах (від 25 000 жителів), в яких немає служби реєстрації транспортних засобів, часто надають також і послуги, віднесені до компетенції цієї служби. Передача в офіс для громадян даної служби здійснюється на основі адміністративної угоди. В центрах послуг не надаються соціальні послуги, дозволи на будівництво та послуги реєстрації актів цивільного стану, що пояснюється особливостями законодавства (за соціальні питання відповідає держава) та акцентом на «швидкі» послуги. Специфікою Німеччини є те, що для соціальних послуг та послуг у сфері будівництва існують спеціальні аналогічні за методами роботи установи. При цьому для питань із будівництва у великих містах (від 200 000 жителів) рекомендується створювати будівельний центр послуг, а у районних адміністраціях – районні центри послуг. Фінансові органи сьогодні також все частіше створюють центри послуг для отримання податкових документів.

Структура та організація центрів послуг у Німеччині передбачає: 1) організацію великого офісного приміщення з місцями обслуговування замовників, в т. ч. для конфіденційних розмов; 2) створення «фронт-офісу» (зони обслуговування замовників) та «бек-офісу» (зони для роботи співробітників УП), де опрацьовуються документи, розподіляється пошта, працює телефонна служба; 3) широку компетенцію працівників, яка полягає у тому, що усі послуги повинні опрацьовуватися в центрі послуг всіма співробітниками (принцип загальних повноважень або універсалізму); 4) порівняно великі міста (понад 30 000 жителів) мають при вході інфотеки, де замовники отримують інформацію та вирішують дрібні питання (отримують бланки заяв, забирають готові посвідчення особи); 5) якщо деякі місця обслуговування відвідуються споживачами частіше, рекомендується періодично (щотижня) практикувати зміну робочих місць між співробітниками (принцип ротації), що сприяє збалансованому розподілу навантаження та урізноманітненню сфер діяльності працівників; 6) починаючи з певного розміру міста (понад 40 000 жителів), черга регулюється різними системами організації прийому (системою талонів з номерами); 7) організацію роботи по змінах через подовжені години прийому з тією метою, щоб в години «пік» була забезпечена достатня чисельність персоналу.

Ключовою ланкою системи покращення якості публічних послуг у Греції є мережа центрів обслуговування громадян [3]. Дані центри являють собою підрозділ органу місцевого самоврядування, однак фінансування їх діяльності в повному об'ємі здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, що виділяються Міністерству внутрішніх справ. Кошти передаються у вигляді цільової субсидії до бюджету органу місцевого самоврядування. До компетенції Міністерства внутрішніх справ відносяться: 1) контроль за використанням виділених коштів; 2) контроль за оцінкою результативності діяльності центрів послуг; 3) вирішення кадрових питань щодо керівництва центру послуг.

Серед найбільш затребуваних послуг центрів можна виділити наступні: видача свідоцтва про народження та шлюб; довідки про відсутність податкової заборгованості; оплата транспортного податку; довідка про відсутність судимості; отримання соціальної допомоги; видача дозволів на ведення професійної діяльності; прийом заяв на працевлаштування в державні органи; довідки, необхідні для реєстрації комерційної організації.

Окрім надання послуг «переднього краю» (фронт-офісу) шляхом призначення зустрічі чи прийняття у кабінеті, центри також забезпечують надання послуг за телефоном 1464. Центри працюють за наступним графіком: понеділок – п'ятниця з 08:00 до 20:00, перша половина суботи. Телефонна лінія 1464 безкоштовна та функціонує цілодобово весь тиждень. При наданні послуг, які вимагають витрат часу, центри здатні надати іноземцям, які живуть у Греції, інформацію багатьма мовами (англійською, французькою, російською, албанською, болгарською та арабською) [2, с. 267].

Цікавим є досвід створення відповідного центру комплексного обслуговування «Центрелінк» (Centrelink) в Австралії. Центрелінк являє собою державне відомство Австралії,



що надає комплекс послуг населенню Австралії. Центрелінк створений для надання якомога ширшого спектра послуг за принципом «одного вікна» і є складовою частиною Департаменту соціального забезпечення. Центрелінк пропонує спектр послуг, що надаються від імені Департаменту у справах сім'ї, громадських послуг і корінного населення, Департаменту зайнятості та трудових відносин, Агентства з підтримки дітей, Департаменту освіти, науки та навчання, Австралійської виборчої комісії, Департаменту генерального прокурора, Австралійської податкової служби, Департаменту сільського господарства, рибальства та лісового господарства, Департаменту у справах охорони здоров'я та похилого віку, Департаменту транспорту і регіональних послуг, Департаменту у справах ветеранів, Департаменту закордонних справ і торгівлі, державних і територіальних органів житлового господарства тощо. В рамках системи функціонує понад 1000 пунктів обслуговування, починаючи з дуже великих центрів обслуговування громадян до невеликих пунктів [3].

Схожим чином в Новій Зеландії створено центри «Хартленд Сервіс» (Heartland Service). Дані центри являють собою органи «єдиного комплексного обслуговування», за допомогою яких громадяни Нової Зеландії, які проживають у сільській місцевості, мають можливість отримання комплексу державних та інших пов'язаних з ними послуг. Центри «Хартленд Сервіс» функціонують в рамках міжвідомчої ініціативи, провідну роль у здійсненні якої грає Міністерство соціального розвитку. Центри «Хартленд Сервіс» створені в 28 головних населених пунктах у сільській місцевості по всій Новій Зеландії [3].

Заслугою уваги також досвід Канади [4]. Спеціально створеною організацією для централізованого надання послуг федерального рівня є «Сервіс Канада». «Сервіс Канада» загалом має понад 630 точок обслуговування (в т. ч. 300 власних офісів) та 16 тисяч працівників. Понад 95% канадців мають доступ до відділення «Сервіс Канада» в радіусі 50 км. від місця проживання. Серед найпопулярніших послуг «Сервіс Канада»: призначення допомоги у випадку безробіття; надання номеру соціального страхування; видача паспорта; послуги у сфері пенсійного забезпечення. Офіси «Сервіс Канада» можуть надавати не лише свої послуги, а й ті, що загалом належать до інших юрисдикцій. У даній організації використовується сегментація клієнтів: за віком, за соціально-економічним статусом тощо. Для кожного сегменту розробляється своя стратегія (політика) надання послуг (бажаний спосіб отримання послуг, інформації тощо). Офіси «Сервіс Канада» не мають єдиних правил роботи. Їм характерний великий рівень гнучкості та врахування місцевих особливостей (наприклад, є офіси, які мають лише по 2 працівники).

Особливо цікавим для розгляду є канадський досвід із створення так званих «інтегрованих офісів» (аналог українського центру надання адміністративних послуг). Інтегрований офіс являє собою місце, де надаються послуги усіх трьох рівнів влади, тобто міста (наприклад, Оттави), провінції (наприклад, Онтаріо), федерації (Канади). Створення таких офісів у Канаді починалося у форматі «пілотних проєктів», але канадці вважають цей проєкт дуже успішним. Перелік надаваних послуг в інтегрованому офісі формувався за результатами домовленості між цими трьома юрисдикціями.

Організація роботи «інтегрованого офісу» побудована наступним чином: працівники різних рівнів влади мають свої окремі робочі місця (сектори) в його приміщенні, і власне керівництво. Тож фактично у даному офісі є три керівники (менеджери). Всі інші елементи інтегрованого офісу достатньо типові: рецепція, електронна система керування чергою, зона очікування, місця обслуговування.

Важливо, що великі міста не обмежуються одним офісом з надання послуг. Наприклад, у Оттаві є ще кілька таких офісів, які здебільшого розташовані в адміністративних будівлях колишніх самостійних муніципалітетів, що були об'єднанні в єдину юрисдикцію – «Місто Оттава».

Окремо відмітимо успішну грузинську новацію – Будинок юстиції – державний заклад, в якому сконцентровано значну кількість (понад 300) державних сервісів в одній будівлі за принципом «єдиного вікна» і який обслуговує до 16 тис. споживачів у день. Тут розташована Палата нотаріусів Грузії, Національне агентство публічного реєстру, Агентство



цивільного реєстру, Національний архів і Національне бюро з виконання. Структура цієї установи розбита на дві частини: фронт-офіс і бек-офіс. У першому оператори приймають клієнтів, а в другому збирається й аналізується інформація, ухвалюються рішення й видається конкретний документ. Будинки юстиції функціонують у багатьох містах.

У Будинку юстиції будь-який документ, починаючи з реєстрації народження дитини і закінчуючи візою для іноземців, видом на проживання чи актом на землю, можна отримати за 15 хвилин. Попередньо потрібно лише записатися на сайті Міністерства юстиції. А для отримання закордонного паспорта документи не знадобляться. У будинку юстиції робиться фото, а спеціальна програма автоматично ідентифікує вашу особу. Загалом ви проведете тут не більше десяти хвилин. А через 10 днів зможете стати щасливим власником закордонного паспорта, за бажання цей процес прискорюється до години (і коштуватиме приблизно 1000 гривень) [5].

Висновки. Таким чином, вивчаючи досвід діяльності ЦНАП в зарубіжних країнах, доцільно зазначити, що у багатьох країнах впроваджено принцип зручного та швидкого отримання громадянами адміністративних послуг. Вважаємо, що вивчення і виважене використання зарубіжного досвіду функціонування єдиних офісів слід визнати корисним для удосконалення вітчизняного законодавства.

Необхідно відмітити, що у ХХІ ст. інформаційні технології стали невід'ємною частиною повсякденного життя. Уряди більшості країн широко використовують їх у своїй діяльності. Технології сприяють підвищенню якості адміністративних послуг, роблять управлінську діяльність більш ефективною та полегшують здійснення демократичної участі, що веде до поліпшення взаємодії урядів, громадян і бізнесу. Сьогодні понад 70% державних послуг надаються через Інтернет-портал. На думку експертів, по-справжньому електронний уряд працює лише в Сінгапурі, Південній Кореї та Естонії [6]. Тому перспективним напрямом подальших наукових розробок є дослідження сучасних інформаційних технологій, які дозволять оптимізувати та прискорити процес обробки та проходження документів та підвищити якість надання адміністративних послуг.

Список використаних джерел:

1. Тимошук В. Адміністративні послуги: [посібник] / В. Тимошук. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 104 с.
2. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: Практичний посібник / І. І. Бригілевич, с. І. Ванько, В. А. Загайний, І. Б. Коліушко, О. В. Кур'яний, В. О. Стоян, В. П. Тимошук. / За заг. ред. В. П. Тимошука. – Київ, СПД Москаленко О. М., 2010. – 440 с.
3. Обеспечение доступности административных процедур для населения: зарубежный опыт и его использование в Беларуси [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bibliofond.ru/view.aspx?id=557403#1>.
4. Тимошук В. Досвід Канади в організації надання адміністративних послуг / В. Тимошук // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://fmd.kh.ua/administratyvni-poslugy/viktor-timoshhuk-dosvid-kanadi-v-organizatsiyi-nadannya-administrativnih-poslug.html>.
5. Досвід Грузії: будь-який документ видадуть за 15 хвилин у кав'ярні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.racurs.ua/569-reforma-gruziyi-dokument-burokratija>.
6. Васильєва Н. В. Досвід Естонії в наданні електронних послуг населенню / Н. В. Васильєва // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2013. – № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua7>.

