

УДК 342.951

О. Г. Рогова,

к.ю.н.,

доцент кафедри права та європейської інтеграції ХарPI НАДУ;

І. М. Мінаєва,

старший викладач кафедри права та європейської інтеграції ХарPI НАДУ,

м. Харків

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Охарактеризовано правові засади діяльності місцевих органів публічної влади щодо надання адміністративних послуг. Виділено суб'єктивні та об'єктивні перешкоди на шляху реалізації у вітчизняній управлінській практиці європейських принципів надання адміністративних послуг. Означено шляхи удосконалення діяльності ЦНАП та індикатори якості адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративні послуги, правові засади, державне управління.

Постановка проблеми. Процеси децентралізації публічного управління поставили на порядок денний питання удосконалення механізмів надання якісних адміністративних послуг громадянам. Сьогодні саме на місцеві органи публічної влади покладається важливе завдання надання таких послуг населенню. Статтею 12 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено правову основу надання адміністративних послуг через центр надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) – постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг [11].

На теперішній час Україна пройшла етап розробки нормативного забезпечення механізмів надання адміністративних послуг, результатом якого стало ухвалення Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. Розпорядженням КМУ «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16 травня 2014 р. № 523-р було затверджено

перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАПи. В умовах імплементації у вітчизняну управлінську практику європейських принципів публічного управління актуальним видається подальший розвиток нормативних, організаційних, інституційних та економічних механізмів надання якісних – орієнтованих на європейські стандарти якості – адміністративних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Адміністративні послуги вже були предметом наукових досліджень таких вітчизняних вчених-адміністративістів та дослідників, як В. Б. Авер'янов, В. М. Гаращук, Н. В. Гнидюк, І. П. Голосніченко, А. В. Кірмач, І. Б. Коліушко, Г. М. Писаренко, В. П. Тимошук та ін. Проте слід зазначити, що ці дослідження стосувались окремих аспектів адміністративних послуг, водночас чимало проблемних аспектів надання адміністративних послуг є дискусійними або взагалі не дослідженими.

Невирішена частина загальної проблеми. Незважаючи на значну кількість науково обґрунтованих позицій, в науковій літературі досі не вироблено єдиного підходу до розуміння сутності публічних, муніципальних та адміністративних послуг, немає одностайності у використанні дефініцій. В Україні на законодавчому рівні досі не унормовано питання розподілу послуг, що надають органи місцевого самоврядування. Відсутня єдина система сертифікації та стандартизації муніципальних послуг [4, с. 5].

Як суттєву прогалину українського законодавства деякі науковці характеризують відсутність повного загального переліку державних послуг, які надаються громадянам України [15].

До недоліків надання адміністративних послуг Н. В. Васильєва відносить: неналежне законодавче регулювання процедури надання адміністративних послуг; “подрібнення” адміністративних послуг на окремі платні послуги; організаційну неефективність отримання послуг громадянами; невизначеність критеріїв, за якими відповідна діяльність може бути віднесена до адміністративних послуг, а також критеріїв платності; необґрунтовані вимоги

до фізичних та юридичних осіб отримувати супутні платні послуги; вимогання від фізичних та юридичних осіб довідок та інших документів, подання яких не передбачено нормативно-правовими актами, або у формі, яка не встановлена законодавством; обмеженість доступу населення до інформації, необхідної для отримання послуг; відсутність визначеного порядку використання коштів за надання послуг [1, с. 9].

На нашу думку, недостатньо опрацьованими на сьогодні є нормативні аспекти надання адміністративних послуг місцевими органами публічної влади. Зважаючи на значні зусилля держави в напрямку розвитку правової основи надання адміністративних послуг в Україні, необхідно визнати, що сьогодні існують суб'єктивні та об'єктивні перешкоди на шляху реалізації у вітчизняній управлінській практиці європейських принципів надання адміністративних послуг. Зокрема, такими перешкодами є: недосконалість правових механізмів реалізації «клієнт-сервісної» сутності органів публічної влади; відсутність відповідних функціональних обов'язків у державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування; відсутність відпрацьованої нормативно-визначеної системи управління якістю адміністративних послуг; недосконалість правових норм, що визначають відповідальність публічних службовців у випадках надання адміністративних послуг неналежної/низької якості та правових механізмів професійної мотивації надання таких послуг високої якості.

Мета статті – охарактеризувати правові засади діяльності місцевих органів публічної влади щодо надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Збільшення самостійності органів місцевого самоврядування, зокрема і щодо надання публічних послуг населенню, відстоюється в європейському правовому просторі, зокрема в Європейській хартії місцевого самоврядування, що ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР, Рамковій рекомендації Ради Європи про регіональну демократію від 17 листопада 2009 р., Рекомендації Ради Європи про фінансові ресурси органів місцевої влади та їхні обов'язки: тест на субсидіарність № 79 (2000) та ін. [8].

До основних документів, які регламентують процедури надання адміністративних послуг в Україні можна віднести: Закон України “Про адміністративні послуги”, Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг”, “Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг”, Порядок формування та ведення реєстру державних та адміністративних послуг, а також розпорядження Кабінету Міністрів України “Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг” від 16.05.2014 р.

З точки зору оптимізації організаційно-правових засад надання адміністративних послуг видається доцільним удосконалення діяльності ЦНАП, оптимізація їх мережі відповідно до нової моделі територіальної організації влади, що потребує відповідного правового оформлення.

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, яку було схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р (далі – Концепція), роз’яснюється співвідношення між публічними, державними та муніципальними послугами. Зокрема, послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг. Залежно від суб’єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих

органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету. Важливою складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги. Адміністративна послуга - результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [14].

Концепцією також визначено належність послуг до адміністративних, що визначається за чіткими критеріями, до яких віднесено: повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом; послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень; послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб; результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо), надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів. У той же час контрольна діяльність адміністративного органу (перевірки, ревізії, інспектування тощо) не є адміністративною послугою [6, с. 162].

На даний час в Україні налічується близько 1500 адміністративних послуг, що у 7 разів більше, ніж у Канаді, та в 10 – ніж у Німеччині, з них на місцевому рівні – 726 послуг. За результатами соціологічного опитування Національним інститутом стратегічних досліджень, 65 % громадян України частково або повністю незадоволені якістю послуг, які надають органи місцевої влади. На думку споживачів послуг, “черги, паперова тяганина і хамство – це три кити, на яких історично тримається система адміністративних послуг в Україні” [3].

Описуючи зазначену проблему мовою правових категорій, можна стверджувати, що сьогодні для України актуальним є не просто визнання європейських принципів надання адміністративних послуг, а й імплементація їх у практику діяльності органів публічної влади.

Європейський досвід реалізації теорії публічних послуг пішов дещо іншим шляхом, ніж вітчизняний. У зміст поняття «public services» європейські вчені вкладають ширше значення, ніж в українській доктрині вкладається в поняття «адміністративні послуги», тобто публічні послуги в європейському законодавстві – це будь-які послуги, надання яких становить публічний (загальний) інтерес [8].

Окрім того, в європейському законодавстві використовується поняття «services of general interest», тобто послуги, що становлять загальний інтерес, зокрема Європейською комісією затверджено Стандарти якості послуг, що становлять загальний інтерес в Європі («A Quality Framework for Services of General Interest in Europe»). У зазначеному документі проведено розмежування суміжних понять, які використовуються в європейському законодавстві для позначення сфери публічних послуг.

В європейській адміністративно-правовій доктрині поняття адміністративних послуг не зустрічається і навіть дослідженню змісту самого поняття публічних послуг чи послуг загального інтересу приділяється небагато уваги. Натомість основна увага європейських науковців зосереджується не на дослідженні поняття публічної послуги, а на реалізації завдань і функцій органів публічної адміністрації у сфері обслуговування громадян (позитивній сфері державного управління) [8].

За державою залишається контроль, у першу чергу, за дотриманням вимог Конституції та законів і організація надання адміністративних послуг юридичним і фізичним особам, що є відмінною рисою публічного адміністрування і змістом діяльності публічних адміністрацій. Тобто фактично сьогодні в Україні розвивається публічне адміністрування, хоча в офіційних документах це словосполучення не використовується. До переліку підходів до адміністративного реформування в Україні мають входити такі: забезпечення незалежності і незмінності чиновників, їх постійне навчання та підняття життєвого рівня; удосконалення нормативно-правової бази функціонування організацій з обов'язковою участю тих, хто ці закони і правила буде

виконувати; впровадження реальних норм участі населення у процесах прийняття управлінських рішень; перегляд (формулювання, якщо відсутні) цілей діяльності всіх владних установ та визначення шляхів їх досягнення; оптимізація місцевої влади, тобто повноважень виконавчої влади і місцевого самоврядування тощо [7, 56-57].

У розпорядженні Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 614-р, яким було затверджено «Концепцію Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року», підкреслюється, що формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян та суб'єктів господарювання, насамперед у наданні адміністративних послуг повинно здійснюватися шляхом створення інформаційної системи надання адміністративних послуг, забезпечення функціонування якої не можливе без упровадження інформаційних технологій у діяльність державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Серед причин, які обумовлюють недостатній рівень надання адміністративних послуг – значні витрати часу на проведення погоджувальних процедур з державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для прийняття рішення щодо надання адміністративних послуг. Вирішення таких проблем можливе шляхом створення та ефективного функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг, яка буде включати систему електронної міжвідомчої взаємодії [13].

В умовах реформування всієї системи місцевого самоврядування та децентралізації владних повноважень по вертикалі державної виконавчої влади, на нашу думку, слід звернути увагу на проблему перерозподілу функцій органів публічної адміністрації з центрального рівня на місцевий. Так, доцільно зменшити кількість адміністративних послуг, що надаються центральними органами виконавчої влади, більшість адміністративних послуг має надаватися на найбільш наближеному до населення рівні, а саме органами місцевого самоврядування. Саме тому перелік принципів реалізації державної політики у

сфері надання адміністративних послуг, закріплений у ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги», доречно доповнити принципом субсидіарності, який у європейській практиці застосовується на всіх рівнях публічного управління та означає, що публічна послуга має надаватися громадянину на найближчому до нього управлінському рівні, а вищий управлінський рівень долучається до процесу надання такої послуги тільки у тому разі, якщо це виправдано з урахуванням економічності, ефективності та зручності для громадянина. Проведення політики децентралізації та застосування принципу субсидіарності дозволяє створити умови для надання адміністративних послуг кращої якості, адже тепер за організацію цих послуг в повному обсязі відповідатимуть місцеві органи публічної влади.

Не менш важливим завданням удосконалення нормативної основи та практики надання адміністративних послуг місцевими органами публічної влади видається подальший розвиток технологій та інструментів електронної демократії.

На думку Л. В. Набоки та О. І. Громико, перелік аспектів електронної демократії доцільно доповнити ще й адміністративним аспектом – електронною організацією, тобто надання органами влади різноманітних послуг та обміну адміністративною інформацією у внутрішньому середовищі системи державного управління. Це зумовлює необхідність розробки ефективних форм взаємодії учасників інформаційних відносин, технічних та організаційних регламентів, стандартів, єдиних форматів та протоколів, узгоджених з відповідними міжнародними документами, що стосуються стандартизації та уніфікації діяльності органів влади, надання ними адміністративних послуг, формування електронних інформаційних ресурсів, електронного документообігу, електронного цифрового підпису тощо [9, с. 59].

На сьогодні актуальним для України є розробка стандартів надання якісних адміністративних послуг. Прикладом можуть слугувати європейські країни, які на сьогодні вже мають значний позитивний досвід стандартизації якості адміністративних послуг та впровадження систем управління якістю адміністративних послуг.

Зокрема, одним з елементів системи організації управлінських послуг, наприклад для місцевого самоврядування, є система Best Value (“Найкращі цінності”), яка запроваджується в життя у Великій Британії з 2000 р. Основним завданням цієї системи є обов’язок надання послуг згідно зі стандартами, які включають як вартість, так і їх якість за допомогою найбільш ефективних, економічних та продуктивних засобів [5, с. 134].

Подальше системне вдосконалення діяльності органів державної влади в Україні можливо шляхом приведення їх систем управління відповідно до міжнародно-визнаних моделей, закладених у стандартах ISO серії 9001, у принципах загального управління якістю (далі – TQM) та в моделях досконалості. Таким чином, в Україні вбачається нагальна потреба в розробленні й офіційному затвердженні саме такої клієнто-орієнтованої типології державних послуг, в тому числі й адміністративних, яка врахує пріоритети соціального розвитку та практичних надбань розвинутих демократичних країн Європи [5, с. 135].

На думку Ю. О. Куца, з метою підвищення якості надання адміністративних послуг на рівні територіальної громади необхідно розробити стандарти їх якості. У стандартах описати вимоги до тієї чи іншої послуги, а саме: термін надання; ефективність (економічний, соціальний, екологічний, організаційний ефект); стабільність; оцінка з боку споживачів (моніторинг); відсутність скарг тощо [6, с. 163]. На нашу думку, індикаторами якості адміністративних послуг можуть стати: ефективність, строковість, простота доступу до послуги, оперативність, своєчасність, соціально-обґрунтована вартість.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. На нашу думку, недостатньо опрацьованими на сьогодні є нормативні аспекти надання адміністративних послуг місцевими органами публічної влади. Зважаючи на значні зусилля держави в напрямку розвитку правової основи надання адміністративних послуг в Україні, необхідно визнати, що сьогодні існують суб’єктивні та об’єктивні перешкоди на шляху реалізації у вітчизняній управлінській практиці європейських принципів надання адміністративних

послуг. Зокрема, такими перешкодами є: недосконалість правових механізмів реалізації «клієнт-сервісної» сутності органів публічної влади; відсутність відповідних функціональних обов'язків у державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування; відсутність відпрацьованої нормативно-визначеної системи управління якістю адміністративних послуг; недосконалість правових норм, що визначають відповідальність публічних службовців у випадках надання адміністративних послуг неналежної/низької якості та правових механізмів професійної мотивації надання таких послуг високої якості.

З точки зору оптимізації організаційно-правових засад надання адміністративних послуг видається доцільним удосконалення діяльності ЦНАП, оптимізація їх мережі відповідно до нової моделі територіальної організації влади, що потребує відповідного правового оформлення.

На нашу думку, індикаторами якості адміністративних послуг можуть стати: ефективність, строковість, простота доступу до послуги, оперативність, своєчасність, соціально-обґрунтована вартість.

Список використаної літератури:

1. *Васильєва Н. В.* Адміністративні послуги на регіональному рівні: теорія, методологія та проекти реалізації : монографія / Н. В. Васильєва. – Донецьк : Юго-Восток, 2013. – 380 с.
2. *Гончарук Н.* Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг в Україні [Електронний ресурс] / Н. Гончарук, Л. Прокопенко // Публічне управління. – 2011. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-1/doc/1/04.pdf>.
3. Європейські стандарти надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Волинської РДА. – Режим доступу : <http://vrda.gov.ua/evropejski-standarty-nadannya-administratyvnyh-posluh/>.
4. Загальні аспекти організації надання адміністративних послуг : навч.-метод. матеріали / О. І. Васильєва, Н. В. Васильєва, О. С. Ігнатенко та ін. – К. : НАДУ, 2012. – 56 с.
5. *Капуловський А. В.* Значення адміністративних послуг у процесі євроінтеграції / А. В. Капуловський // Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квітня 2015 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2015. – С. 133–135.
6. *Куц Ю. О.* Якість надання управлінських послуг як чинник ефективності місцевого управління [Електронний ресурс] / Ю. О. Куц // Публічне управління. – 2011. – № 2. – Режим доступу : www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/4/03.pdf.
7. *Мельтюхова Н. М.* Розвиток публічного адміністрування в Україні / Н. М. Мельтюхова, Н. В. Фоміцька // Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квітня 2015 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2015. – С. 56–58.
8. *Михайлюк Я. Б.* Теоретичні засади надання адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та Україні [Електронний ресурс] / Я. Б. Михайлюк // Адміністративне право і процес : наук.-практ. журн. – Режим доступу : <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/451-teoretychni-zasady-nadannya-administratyvnyh-poslug-u-krayinah-yeuropeyskogo-soyuzu>.

9. *Набока Л. В.* Удосконалення інституційного забезпечення діяльності органів публічної влади України в умовах розвитку електронного урядування / Л. В. Набока, О. І. Громико // Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квітня 2015 р. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2015. – С. 58-60.

10. Оцінка діяльності центрів надання послуг у 40 містах України. Центр політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/ua/news/20871203-otsinka-diyalnosti-tsentriv-nadannya-poslug-u-40-mistah-ukrayini>.

11. Про адміністративні послуги [Електронний ресурс] : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI Верховна Рада України: Офіційний веб-портал. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] : Закон України від 10.12.2015 р. № 888-VIII // Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/888-19>.

13. Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 614-р // Верховна Рада України: Офіційний веб-портал. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/614-2013-p>.

14. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р // Верховна Рада України : Офіційний веб-портал. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p>.

15. *Шереметьєва Л. А.* Концептуальні підходи, типи та види державних послуг в Європейському Союзі та в Україні: порівняльний аналіз [Електронний ресурс] / Л. А. Шереметьєва, І. І. Беца. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10slaupa.pdf>.

Rohova O. H., Minaieva I. M. Legal Basis of the Local Public Authorities to Provide Administrative Services.

The legal framework for local public authorities' provision of administrative services is characterized. The subjective and objective impediments to implementing the European principles in the domestic administrative services practice are identified. The ways to improve the activities of the Centers for Administrative Services and indicators of administrative services quality are specified.

Key words: administrative services, legal framework, public administration.

Рогова Е. Г., Минаева И. Н. Правовые основы деятельности местных органов публичной власти по предоставлению административных услуг.

Охарактеризованы правовые основы деятельности местных органов публичной власти по предоставлению административных услуг. Выделены субъективные и объективные препятствия на пути реализации в отечественной управленческой практике европейских принципов предоставления административных услуг. Намечены пути совершенствования деятельности ЦПАУ и индикаторы качества административных услуг.

Ключевые слова: административные услуги, правовые основы, государственное управление.

Надійшла до редколегії 28.05.2016 р.