

О.М. Буханевич,
кандидат юридичних наук, доцент

РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ У РОЗВ'ЯЗАННІ ПРОБЛЕМ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті розглянуто наявні проблеми надання адміністративних послуг в Україні, серед яких: довготривалість строків надання; велика кількість схожих послуг; невпорядкованість прийому відвідувачів; обмеженість і незручність для громадян “приймних годин”; покладення на споживачів послуг обов'язків зі збирання довідок і погоджень; відсутність бланків та інших формулярів, які повинні заповнюватися споживачами адміністративних послуг, тощо. Наведений досвід вирішення подібних проблем на прикладі інших держав.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративні послуги, строки надання, споживачі адміністративних послуг.

В статье рассмотрены существующие проблемы предоставления административных услуг в Украине, среди которых: продолжительность сроков предоставления; большое количество похожих услуг; несогласованность приема посетителей; ограниченность и неудобство для граждан “приемных часов”; возложение на потребителей услуг обязанностей по сбору справок и согласований; отсутствие бланков и других формуляров, которые должны заполняться потребителями административных услуг, и тому подобное. Приведен опыт решения подобных проблем на примере других государств.

Ключевые слова: административная процедура, административные услуги, сроки предоставления, потребители административных услуг.

The paper reviews the existing problems of administrative services in Ukraine, including: terms of providing long-term; a large number of similar services; disorder of the reception; limitations and inconvenience to citizens' reception hours; laying on the customer service several duties to collect certificates and approvals; lack of forms and other forms that must be filled by the consumers of administrative services, and so on. The experience of solving problems similar to the example of other countries is stated.

Keywords: administrative procedure, administrative services, terms of rendering, consumers of administrative services.

Переорієнтація діяльності органів публічної адміністрації на публічно-сервісну, що відбувається в рамках адміністративної реформи, зумовлена усвідомленням та визнанням в Україні пріоритетів потреб людини щодо реалізації її прав та свобод. Результатом є введення до функціонального масиву органів публічної адміністрації функції надання адміністративних послуг. Це стало можливим після прийняття спеціального нормативно-правового акта, а саме Закону України “Про адміністративні послуги” [1].

Наведений підхід вітчизняного законодавця не є новим. На теренах пострадянського простору вже прийнято схожі закони, зокрема в Російській Федерації 27 липня 2010 року прийнято Закон “Про організацію надання державних і муніципальних послуг” [2], в Республіці Казахстан 15 квітня 2013 року прийнято Закон “Про державні послуги” [3] тощо. Обраний шлях є орієнтиром для ство-

рення системи “турботливих” органів вітчизняної влади, діяльність яких буде схвально прийнята та позитивно оцінена кожним громадянином.

Однак незважаючи на прийняття спеціального закону в Україні, який мав би створити зручні та доступні умови для отримання адміністративних послуг, що є основним завданням, яке має вирішуватися органами державної влади та місцевого самоврядування, нині він винятково рамково-декларативний нормативний акт. Про це свідчать статистичні дані дослідження на замовлення Центру політико-правових реформ, проведеного Фондом “Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва”. Зокрема, при оцінці якості надання адміністративних послуг думки населення України розділилися: 33 % дали задовільну оцінку, 32 % – погану. Оцінюють якість надання адміністративних як добру значно менше – 12 %. Серед найбільш позитивних елементів при наданні адміністративних послуг найчастіше були зазначені: коректність поведінки посадових осіб (19 %), чітке пояснення щодо усіх обставин справи та потрібних документів (16 %), швидкий розгляд справи (16 %). Жодних позитивних елементів у отриманні послуг не побачили 21 % серед тих, хто за послугами звертався [4].

Найвні проблеми надання адміністративних послуг та пропозиції щодо їх вирішення відображені у великій кількості публіцистичних джерел. Їх досліджували В. Б. Авер'янов, В. М. Гаращук, І. Б. Коліушко, О. О. Сосновик, Г. В. Писаренко, М. М. Тернуцак, В. П. Тимощук, Л. В. Ткаченко та багато інших.

Згадані вище вчені неодноразово загострювали свою увагу на конкретних проблемах, що виникають при наданні адміністративних послуг. Серед таких проблем можемо виокремити основні, зокрема: довготривалість строків надання; велика кількість схожих послуг; невпорядкованість прийому відвідувачів; обмеженість і незручність для громадян “прийомних годин”; покладення на споживачів послуг обов'язків зі збирання довідок і погоджень; відсутність бланків та інших формулярів, які повинні заповнюватися споживачами адміністративних послуг, тощо. Частими є випадки некоректного поводження з громадянами, зневаги до їхньої гідності. Територіально-предметна розпорошеність офісів з надання послуг призводить до особистого відвідування декількох органів влади задля отримання однієї адміністративної послуги, відсутність альтернативного способу звернення за адміністративною послугою [5].

Зазначений перелік можна продовжувати та констатувати, що із введенням в дію нового Закону “Про адміністративні послуги” говорити про високу (відмінну) якість їх надання ще зарано. Наведені проблеми, вважаємо, виникають внаслідок недосконалого правового регулювання надання адміністративних послуг.

В Україні окрім згаданого Закону, надання адміністративних послуг регулюється відомчими наказами, якими затверджуються Стандарти надання конкретної послуги. Поряд із стандартами надання адміністративних послуг затверджуються інформаційна та технологічна картки тої чи іншої адміністративної послуги.

Інформаційна картка адміністративної послуги містить інформацію про суб'єкта надання адміністративної послуги, місцезнаходження його структурного підрозділу, який здійснює надання послуг, нормативно-правові акти, якими регулюється надання адміністративних послуг, деякі умови отримання послуги (підстави, необхідні документи та вимоги до них, строк надання, перелік підстав для відмови у наданні послуги та способи отримання адміністративної послуги). Змістом технологічної картки адміністративної послуги є етапи опрацювання заяви про надання послуги відповідальними особами відповідних структурних підрозділів відповідальних за такі етапи та строки їх виконання [6].

Схоже правове регулювання надання адміністративних послуг і в Республіці Казахстан, Російській Федерації та деяких інших країнах. Так, в Республіці

Казахстан, відповідно до ст. 19 “Надання державних послуг послугонадавачами” Закону “Про державні послуги”, вимоги та порядок надання державних (адміністративних) послуг визначаються стандартом та регламентом адміністративної послуги. Статтями 14 та 17 наведеного Закону встановлюються вимоги щодо змісту регламенту та стандарту державних послуг. Зокрема, у стандарті державної послуги обов’язково вказуються: загальні положення (найменування органу, що надає послугу та органу, який її розробив), порядок надання державної послуги (строки, форма, результат, оплата послуги, графік роботи, перелік документів тощо). У регламенті адміністративної послуги передбачено: загальні положення, опис порядку дій структурних підрозділів, їх конкретних працівників у процесі надання адміністративної послуги. Необхідно звернути увагу вітчизняного законодавця на п. 4 ст. 17, яким передбачено, що регламент надання адміністративної послуги обов’язково окремо повинен містити порядок взаємодії з центром обслуговування населення, а також порядок використання інформаційних систем у процесі надання адміністративної послуги [3].

У Російській Федерації державні та муніципальні послуги (у тому числі й адміністративні) надаються згідно з адміністративними регламентами конкретної послуги, яких внаслідок здійснення адміністративної реформи було прийнято велику кількість відповідно до переліку послуг, що надаються. Нині в Російській Федерації прийнято таку кількість адміністративних регламентів, що деякі вчені, аналізуючи сукупність нормативно-правових актів, починають обґрунтовувати формування так званого “регламентного права”, яке регулює відносини у сфері реалізації державних функцій та надання адміністративних послуг органами державної влади. Втім, незважаючи на правову заформалізованість діяльності органів публічного управління, говорити про якість публічного управління не можна [7].

Схожою є ситуація і в Україні. Вона зумовлена гострою необхідністю забезпечення матеріальних норм Закону України “Про адміністративні послуги”. Велика кількість стандартів надання адміністративних послуг та зосередження уваги на їх підготовку призводить до закритості діяльності органів публічної адміністрації з приводу їх надання, і як наслідок – недоступність отримання таких послуг населенням. До того ж нормативна формалізація надання окремих послуг призводить до їх дробіння та відсутності очікуваного процесуального результату забезпечення їх отримання. Замість отримання однієї послуги громадянин повинен отримати декілька схожих. Наведені проблеми призводять до утворення черг, подання споживачами послуг великої кількості документів, втрати дорогоцінного часу, затягування строків отримання послуги та додаткового навантаження на суб’єктів надання адміністративних послуг.

Неодноразово наголошувалося про складність процедури отримання адміністративних послуг в Україні. Наведене може призвести до негативного досвіду окремих країн Центральної Азії, які, зокрема, обрали, як і Україна, шлях виключення із загального права про адміністративні процедури та окремо нормативно врегульовують надання адміністративних послуг. Це призводить до фрагментарності регулювання надання таких послуг. У майбутньому все-таки виникне необхідність зібрати усі процедурні норми у єдиний закон. Наразі врегулювання надання адміністративних послуг “стандартами” лише вказує на короткочасний прогрес, який перешкоджає та відтерміновує створення спеціального процедурного законодавства.

Г. В. Писаренко з цього приводу слушно говорить, що процедури є найважливішим засобом стандартизації надання адміністративних послуг, адже вони визначають такі аспекти надання адміністративних послуг, як, наприклад, строки надання адміністративних послуг, способи звернення за адміністративною

послугою тощо. Проте поряд з процедурами для впорядкування сфери адміністративних послуг та оцінки якості адміністративних послуг застосовуються й інші – критерії (наприклад, доступність послуги/органу, наявність інформації про послугу тощо) [8, с. 131–132], які містяться у стандартах адміністративних послуг.

У розвинених країнах світу вже діють процедурні Закони, зокрема, у США “Про правила адміністративної процедури”, в ФРН “Про адміністративну процедуру”, у Швейцарії “Про адміністративні процедури”, в Іспанії “Про правовий режим публічної адміністрації та загальну адміністративну процедуру”. Схоже правове регулювання передбачено у правовому полі Австрії, Польщі, Чехословаччини, Франції, Японії тощо [9, с. 125].

Можливо констатувати, що наявність окремого процедурного закону усе ж залишає окреме регулювання певних видів справ. Щодо цього сформовано дві основних моделі застосування загальних та спеціальних груп процедурних норм. Так, перша модель передбачає застосування норм процедурного закону у випадку коли це питання не регулюється спеціальними процедурними нормами [10, с. 121]. Наведений тип регулювання використав законодавець Республіки Казахстан та деяких країн зі схожими правовими моделями у яких вже прийнято та введено в дію Закон “Про адміністративні процедури”. Однак наведений шлях не зовсім перспективний для України, у зв’язку із тим, що прийняття “рамкового” процедурного закону не вирішить наявних проблем. Окрім цього, норми такого закону будуть регулювати, як зазначалося, лише надання адміністративних послуг, процедура яких не встановлена спеціальними нормами.

Друга модель базується на принципі першочерговості загальних процедурних норм спеціального закону, які застосовуються у всіх належних до його компетенції справах. Прикладом є Закон Федеративної Республіки Німеччини “Про адміністративну процедуру”, який головним чином регулює порядок видання індивідуальних актів та укладення публічно-правових договорів, але не регулює процедуру прийняття нормативних актів та фактичні дії адміністрації [10, с. 121]. Відповідно до такого нормативно-правового акта, адміністративною процедурою вважається діючу назовні діяльність органів влади, спрямовану на перевірку передумов, підготовку і прийняття адміністративного акта, яким є кожне розпорядження, рішення, що приймає орган влади для врегулювання окремої справи у сфері публічного права (§ 35 Закону) [11].

Зважаючи на те, що в Україні найменш розвиненою є саме процедурна частина надання адміністративних послуг надзвичайно важливим є запровадження у сфері управління раціональних та демократичних адміністративних процедур на кшталт німецької моделі.

Нині, з метою врегулювання на законодавчому рівні великої кількості процедурних відносин в управлінській діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та на виконання відповідних доручень Кабінету Міністрів України, Міністерством юстиції України розроблено проект Адміністративно-процедурного кодексу України, який знаходиться на розгляді Верховної Ради України.

У проекті Кодексу необхідно передбачити, як і в Законі Федеративної Республіки Німеччини “Про адміністративну процедуру” [12], принцип верховенства права, який полягатиме у забезпеченні пріоритету прав і свобод людини та громадянина, справедливості і гуманності відповідно до Конституції та законів України; принцип законності забезпечуватиметься здійсненням державним органом процедурних дій та прийняттям рішень виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; принцип повноти, об’єктивності та неупередженості зводиться до забезпечення

всебічності, повноти та об'єктивності з'ясування обставин адміністративної справи, безпосереднього дослідження доказів та інших матеріалів, недопущення у діяльності державного органу проявів будь-якої неправомірної заінтересованості в результатах розгляду та вирішення адміністративної справи; принцип етичності у стосунках полягає у дотриманні учасниками провадження поважного, ввічливого і коректного ставлення один до одного.

Щодо окремих процедур надання адміністративних послуг, то необхідно було б, щоб Кодекс встановлював загальну процедуру надання таких послуг, а спеціальна частина врегульовувалась окремими нормативно-правовими актами.

Чітка і максимально повна процедурна регламентація способу діяльності органів виконавчої влади під час надання адміністративних послуг унеможливить зловживання при здійсненні посадовими особами своїх повноважень, що, у свою чергу, сприятиме забезпеченню дотримання прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Крім того, законодавче встановлення адміністративної процедури надання адміністративних послуг сприятиме утвердженню конституційного принципу, за яким органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 32. – Ст. 409.
2. Про організацію надання державних і муніципальних послуг : Закон РФ.
3. Про державні послуги : Закон Республіки Казахстан.
4. Якість надання адміністративних послуг: оцінка населення. Оцінки діяльності центрів надання послуг у 10 містах України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/en/publications/press-relizy/jakist-nadaistah-ukraini.htm>.
5. *Тимошук В.* Адміністративні послуги : посіб. / [В. Тимошук] ; Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні –DESPRO”. – К. : ТОВ “Софія-А”, 2012. – 104 с.
6. Про затвердження інформаційної та технологічної карток адміністративної послуги з надання Державною архівною службою дозволу на виготовлення документів страхового фонду, виробництво технічних засобів оброблення інформації і технологічного оснащення, що має відповідати вимогам технічного захисту інформації з обмеженим доступом : Наказ Державної архівної служби України від 26.06.2014 № 77.
7. Общее право административных процедур и его значение для специальных отраслей публичного права : материалы IV Международной научно-практической конференции по административному праву, Алмата, 15–16 ноября 2013 г.
8. *Писаренко Г.М.* Адміністративні послуги в Україні : організаційно-правові аспекти : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г.М. Писаренко ; Одеська національна юридична академія. – О., 2006.
9. *Барциц И.Н.* Административные процедуры: перспективы правовой регламентации и “чувство меры” / И.Н. Барциц // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 1. – С. 124–142.
10. *Школик А.М.* Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин / А.М. Школик. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
11. Административно-процессуальное право Германии Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland : Закон об административном производстве ; Закон об административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений / В. Бергман ; пер. с нем. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 288 с.
12. Законодавче регулювання питання надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/4628>.

Отримано 17.09.2014