

В.Т. Білоус,
доктор юридичних наук, професор
О.М. Буханевич,
кандидат юридичних наук, доцент

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Стаття присвячена дослідженню пріоритетних напрямів розвитку інституту адміністративних послуг. Окреслено проблеми у сфері надання адміністративних послуг та шляхи їх вирішення. Наголошено, що вирішення найважливіших на сьогодні питань сприятиме створенню ефективної системи надання адміністративних послуг, яка буде гарантувати забезпечення максимального задоволення потреб суб'єктів звернення в таких послугах.

Ключові слова: адміністративні послуги, електронні адміністративні послуги, суб'єкти надання адміністративних послуг, суб'єкти звернень, процедура надання адміністративних послуг.

Статья посвящена исследованию приоритетных направлений развития института административных услуг. Обозначены проблемы в сфере предоставления административных услуг и пути их решения. Отмечено, что решение важнейших на сегодняшний день вопросов будет способствовать созданию эффективной системы предоставления административных услуг, которая будет гарантировать обеспечение максимального удовлетворения потребностей субъектов обращения в таких услугах.

Ключевые слова: административные услуги, электронные административные услуги, субъекты предоставления административных услуг, субъекты обращений, процедура предоставления административных услуг.

Paper investigates the priorities of the institution of administrative services. The problems in the provision of administrative services and solutions are considered. It is noted that the solution of the most important issues of today will contribute to the creation of an effective system of administrative services, which will ensure maximum satisfaction of the needs of the treatment of subjects of such services.

Keywords: administrative services, electronic administrative services, subjects of administrative services, subjects of complaints, procedure of administrative services.

Появу терміна “адміністративні послуги” у вітчизняній правовій доктрині пов'язують з початком адміністративної реформи в Україні, яка стала наслідком необхідності реагування держави на зміни, що відбуваються у суспільних відносинах. Цей етап розвитку українського суспільства позначився активним запровадженням європейських стандартів, зміною принципів і форм відносин між владою і громадянами, впровадженням нової філософії державно-управлінської діяльності, суть якої полягає не в управлінні суспільством, а в наданні послуг, у “служінні” інтересам суспільства і людини. Проте, незважаючи на численні досягнення в демократичних перетвореннях, слід констатувати, що відносини у сфері надання адміністративних послуг характеризуються “непрозорістю”, “завуально-

ваністю” та “корумпованістю”. Логічним вирішенням цієї ситуації є пошук шляхів покращення якості обслуговування населення у державних установах, зменшення та спрощення адміністративних бар’єрів, наближення влади до людини, забезпечення максимального комфорту при взаємодії з державними органами. У зв’язку з цим, важливою і актуальною проблемою на цьому етапі державотворення постає питання вдосконалення інституту адміністративних послуг.

Аналізу проблем надання адміністративних послуг присвячені праці таких вчених, як В.Д. Бакуменко, І.П. Голосніченко, Е.Ф. Демський, І.В. Дроздова, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, Г.М. Писаренко, В.П. Тимощук, М.М. Шапоренко та ін. Разом з тим, наявна система надання адміністративних послуг характеризується багатьма недоліками об’єктивного і суб’єктивного характеру. Одним із таких чинників є недосконалість законодавства у сфері надання адміністративних послуг. Як наслідок, гальмуються процеси реформування всієї адміністративної системи. Саме тому метою статті є визначення пріоритетних напрямів розвитку інституту адміністративних послуг.

Одним із питань, яке потребує законодавчого вирішення, є упорядкування наявної сукупності адміністративних послуг. Закон України “Про адміністративні послуги” не систематизує адміністративні послуги та не вирішує питання поділу останніх на види. У ч. 2 ст. 5 цього Закону лише зазначено, що адміністративні послуги визначаються виключно законом [1]. Сьогодні переліки адміністративних послуг затверджені постановами Кабінету Міністрів України або наказами органів державної влади. Водночас упорядкування адміністративних послуг в єдину систему є невід’ємною умовою, що впливає на покращання їх якості.

Сучасна практика діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування свідчить, що ними надається значна кількість різноманітних адміністративних послуг. Водночас у переважній своїй більшості між однотипними органами влади існує відмінність у кількості та назві послуг, що надаються громадянам. На перший погляд, відмінність у кількості та назві адміністративних послуг може виглядати досить незначною та пояснюватися тим, що в будь-якому випадку орган влади забезпечує реалізацію прав та свобод громадян на отримання ними послуг. З іншого боку, якщо органами влади на законодавчому рівні визначено існування адміністративних послуг, то доцільним є створення прозорого та зрозумілого механізму їх упорядкування й уніфікації [2, с. 181].

Нині є проект закону України “Про Перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання” [3], який розроблений Міністерством економічного розвитку та торгівлі України. Цим законом пропонується затвердити: 1) перелік безоплатних адміністративних послуг, без урахування документів дозвільного характеру; 2) перелік платних адміністративних послуг, без урахування документів дозвільного характеру; 3) перелік документів дозвільного характеру, що належать до безоплатних адміністративних послуг; 4) перелік документів дозвільного характеру, що належать до платних адміністративних послуг. У ч. 2 ст. 3 цього законопроекту зазначено, що забороняється вимагати від суб’єктів звернення отримання адміністративних послуг, у тому числі документів дозвільного характеру, необхідність яких не передбачена законами та які не внесені до переліків, затверджених цим законом. Згідно з ч. 3 ст. 3 зазначеного закону встановлення інших адміністративних послуг здійснюється шляхом внесення відповідних змін до цього закону одночасно з внесенням змін до законів України, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг у цій сфері. Однак такий закон ще не прийнятий. Вважаємо, що прийняття систематизованого закону, який встановлюватиме визначений перелік адміністративних послуг та фіксований

розмір їх оплати, дозволить вирішити проблеми необґрунтованих видів адміністративних послуг, подібнення адміністративних послуг на окремі платні послуги, необґрунтованих високих розмірів плати за окремі види послуг тощо.

З огляду на викладене, наступним ефективним кроком на шляху розвитку системи адміністративних послуг є перехід до надання приватним особам комплексу послуг, пов'язаних з певною подією або життєвим епізодом, в результаті одноразового звернення. На цей час відповідне правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг у рамках “життєвих ситуацій” відсутнє. Для ефективного надання найбільш поширених адміністративних послуг необхідно здійснити теоретичні розробки щодо визначення переліків послуг, що підлягають включенню до конкретних пакетів послуг, які складають певну “життєву ситуацію” [4, с. 163–164].

Адміністративні послуги, що формують подібні комплекси, повинні відповідати таким вимогам: 1) підставами їх надання мають бути юридичні факти, з якими пов'язане виникнення, зміна або припинення схожих суспільних відносин; 2) мають своєю спрямованістю вирішення конкретного соціально значущого питання; 3) отримання однієї адміністративної послуги є умовою звернення за іншою; 4) включення кожної послуги сприяє поліпшенню ефективності задоволення потреб приватних осіб; 5) можливість теоретичної та практичної оптимізації комплексу послуг. Оптимізація комплексних адміністративних послуг дозволить підвищити їх якість і доступність, а саме: максимально спростити для суб'єктів звернень порядок оформлення документів; ліквідувати необхідність звернення споживачів за проміжними або дублюючими актами; забезпечити одержувачам послуг можливість одноразового звернення для отримання конкретного пакету адміністративних послуг; суттєво скоротити часові витрати в ході отримання адміністративних послуг [4, с. 164–165].

Однією з форм подальшого розвитку та вдосконалення системи надання адміністративних послуг є чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. Сьогодні ситуація у сфері надання адміністративних послуг зумовлена гострою необхідністю забезпечення матеріальних норм Закону України “Про адміністративні послуги”. Нині процедура отримання адміністративних послуг в Україні є складною. Слід констатувати, що врегулювання надання адміністративних послуг “технологічними картками” лише вказує на короткочасний прогрес, який перешкоджає та відтерміновує створення спеціального процедурного законодавства. Оскільки в адміністративному законодавстві України саме процедурна частина є найменш розвинутою, надзвичайно важливим є запровадження у сфері управління раціональних та демократичних адміністративних процедур, зокрема у сфері надання адміністративних послуг. У розвинених країнах світу вже діють відповідні процедурні закони. Тому з метою врегулювання на законодавчому рівні багатоманітних процедурних відносин в управлінській діяльності органів публічної адміністрації, їх посадових осіб вкрай важливо прийняти Адміністративно-процедурний кодекс України.

Важливим аспектом розвитку інституту адміністративних послуг є вирішення проблеми платних та безоплатних адміністративних послуг. Наразі в Україні відсутній системний нормативно-правовий акт, який би врегульовував питання оплати адміністративних послуг. Оскільки суб'єкт звернення може не розуміти, яка сума коштів і за надання якої послуги ним має сплачуватися, працівники суб'єктів надання послуг мають можливість вводити в оману громадян щодо порядку та розмірів оплати. Особливо це поширено щодо “платних послуг” відповідно до “переліків”, затверджених Кабінетом Міністрів України. Тож на практиці часто

повна плата за адміністративні послуги де-факто перевищує офіційно встановлену в рази. Отже, проблема впорядкування платних та безоплатних адміністративних послуг вимагає вирішення на загальнодержавному рівні. На нашу думку, всі правила визначення платних та безоплатних адміністративних послуг доцільно уніфікувати, закріпивши нормативно на рівні закону.

Не менш важливою проблемою у сфері надання адміністративних послуг є неврегульованість механізму розподілу та використання коштів, які надходять як плата за такі послуги. Неналежне й недостатнє фінансування діяльності органів публічної адміністрації є чинником, що безпосередньо впливає на специфіку надання адміністративних послуг, зокрема, на їх цілісність, якість, платний характер, розміри плати тощо. Наразі слід констатувати, що суб'єкти надання адміністративних послуг через недостатню фінансову підтримку не в змозі в повному об'ємі виконувати всі повноваження. Це не сприяє реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення у сфері надання адміністративних послуг. На наш погляд, означена проблема має бути вирішена у системному нормативно-правовому акті, який повинен регламентувати питання плати за надання адміністративних послуг.

Ще одним із найважливіших питань у сфері надання адміністративних послуг є проблема контролю у сфері надання адміністративних послуг. Закон України "Про адміністративні послуги" недостатньо чітко регламентує здійснення контролю у сфері надання адміністративних послуг (сутність, види, особливості, суб'єкти проведення). Це стосується і контролю за доходами, які надходять як плата за надання адміністративних послуг, а також громадського контролю. На цей час контроль за акумулюванням коштів, що надходять як плата за надання адміністративних послуг, здійснюється на неналежному рівні. Як наслідок – держава недоотримує кошти, які надходять за надання адміністративних послуг, а несумлінні суб'єкти надання адміністративних послуг збагачуються на наданні адміністративних послуг. Не закріплено на законодавчому рівні і форми громадського контролю. Враховуючи його значущість, постає питання щодо прийняття Закону України "Про громадський контроль". Відсутність відповідного законодавчого регулювання контролю у сфері надання адміністративних послуг вимагає численних змін до Закону України "Про адміністративні послуги" та прийняття інших нормативно-правових актів, спрямованих на підвищення ефективності діяльності суб'єктів надання таких послуг.

Одним із ключових напрямів удосконалення взаємодії суб'єктів надання адміністративних послуг є розмежування їх повноважень і зосередження уваги на якісному наданні адміністративних послуг. Незважаючи на те, що сьогодні в Україні триває адміністративна реформа з децентралізації влади, слід визнати дещо декларативний характер впровадження принципу субсидіарності, як законодавчо, так і на практиці, оскільки система надання адміністративних послуг в Україні залишається занадто централізованою. У рамках проведення державних реформ з децентралізації влади необхідно врахувати, що основним суб'єктом надання адміністративних послуг мають бути саме органи місцевого самоврядування. Це наблизить процедури надання адміністративних послуг до споживачів, що зробить їх не лише зручними, але й сприятиме більш оперативному і професійному задоволенню і виявленню потреб та очікувань споживачів, підвищить відповідальність органів влади.

Потребує вирішення питання щодо критеріїв оцінки якості надання адміністративних послуг. На наш погляд, оцінка діяльності органів, що надають адміністративні послуги, повинна проводитися за критеріями, які були б актуальними,

тобто відповідали б вимогам часу, та достатніми, а саме такими, що охоплюють найважливіші аспекти надання послуг. Провівши оцінювання відповідно до встановлених критеріїв, керівництво адміністративного органу отримає напрями поліпшення якості послуг. Окрім цього, оцінка якості надання адміністративних послуг підвищує рівень відповідальності та прозорість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, оскільки такі дані, як правило, стають надбанням громадськості.

При цьому слід враховувати, що надання якісних адміністративних послуг залежить від багатьох чинників і, насамперед, від ефективної роботи органів публічної адміністрації всіх рівнів. Забезпечення органів державної та місцевої влади висококваліфікованими фахівцями, покликаними реалізовувати державну політику у сфері надання адміністративних послуг з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення безпосередньо залежить від впровадження в практику роботи з персоналом адміністративних органів сучасних підходів та моделей управління персоналом. Тому кадрове забезпечення органів публічної адміністрації у сфері надання адміністративних послуг обов'язково повинне носити інноваційний характер. Саме в такий спосіб, коли в управлінні людськими ресурсами постійно впроваджуються нові найбільш ефективні технології, а саме вдосконалення кадрового забезпечення отримує характер безперервного процесу, можна забезпечити якісно нові формування та реалізацію інституту державної служби, що безпосередньо позитивно позначиться на якості та ефективності всього державного управління, в тому числі у сфері надання адміністративних послуг.

У контексті підвищення якості надання адміністративних послуг доцільно зобов'язати суб'єктів надання адміністративних послуг здійснювати аудіозапис взаємодії працівників, відповідальних за надання адміністративних послуг, та суб'єктів звернень, а також передбачити право останніх витребувати копії цих записів. Зазначений захід сприятиме позитивному впливу на якість адміністративних послуг за двома напрямками: 1) позитивне – знаючи, що ведеться аудіозапис, державний службовець буде дотримуватися порядку надання адміністративних послуг; 2) ретроспективне – цей запис може бути доказом у справі при подальшому оскарженні дій і рішень посадових осіб [4, с. 175–176].

В умовах інформатизації суспільства та стрімкого науково-технічного прогресу одним із пріоритетних завдань сучасної державної політики у сфері надання адміністративних послуг є переведенням цих послуг в електронну форму.

Наразі слід констатувати, що процес впровадження електронних адміністративних послуг є незадовільним. Це пояснюється, насамперед, відсутністю мотивації в громадян і органів публічної адміністрації до інноваційних нововведень, низькою комп'ютерною грамотністю населення, недоступністю послуг швидкого Інтернету для значної частини населення тощо. Більше того, для України, як і для інших країн пострадянського простору, революційні зміни інформаційно-технологічного середовища збіглися в часі з соціально-економічною трансформацією суспільства. Для населення це означає необхідність одночасної подвійної адаптації: до нових соціально-економічних реалій та до нових вимог інформаційного середовища [5, с. 26]. Недосконалим також є і правова регламентація надання адміністративних послуг в електронній формі.

Тому електронізація адміністративних послуг можлива лише у випадку їх чіткого визначення, стандартизації та уніфікації процесу надання електронних адміністративних послуг, що вимагає прийняття окремого закону щодо правового регулювання відносин, що формуються у сфері надання адміністративних послуг в електронній формі.

Враховуючи викладене вище, пріоритетними напрямками розвитку інституту адміністративних послуг є: 1) упорядкування наявної сукупності адміністративних послуг; 2) запровадження надання фізичним і юридичним особам комплексу адміністративних послуг, пов'язаних з певною подією або життєвим епізодом, у результаті одноразового звернення; 3) розмежування повноважень суб'єктів надання адміністративних послуг і зосередження їх уваги на якісному наданні адміністративних послуг; 4) належне регулювання процедурного забезпечення надання адміністративних послуг; 5) чітка регламентація питання платності / безоплатності адміністративних послуг; 6) створення ефективної системи контролю у сфері надання адміністративних послуг з конструктивно відпрацьованим механізмом ефективної взаємодії та координації діяльності; 7) перехід від наявної системи надання адміністративних послуг до повного електронного документообігу; 8) створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення суб'єктами надання адміністративних послуг повноважень у сфері надання таких послуг.

Вирішення наведених вище питань сприятиме створенню ефективної системи надання адміністративних послуг, яка буде гарантувати забезпечення максимального задоволення потреб суб'єктів звернення в таких послугах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 32. – Ст. 409.
2. *Літвінов О.В.* Проблеми упорядкування адміністративних послуг органами місцевого самоврядування / О.В. Літвінов, Є.Б. Єдинак // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – № 9 (101). – С. 180–185.
3. Про Перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання : проект закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.if.gov.ua/files/pzu%20ap.pdf>.
4. *Исаков А.Р.* Обеспечение качества государственных услуг : административно-правовой аспект : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / А.Р. Исаков. – С., 2014. – 208 с.
5. Международный опыт эффективных методов предоставления государственных услуг / Проект ПРООН в Узбекистане “Поддержка системы мест. упр. : граждан. участие и партнерство” ; эксперт : А. Рахимов. – 42 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.slideshare.net/lgsp2013/15-36494758>.

Отримано 25.11.2015