

вторинних енергоресурсів. Структура валової доданої вартості перестала відповідати структурі споживання ПЕР.

Використані джерела інформації:

1. Евдокимов Ф.И., Кендюхов А.В., Кравцов А.А. Стратегия реформирования топливно-энергетического комплекса в контексте энергетической безопасности Украины. // Вісник Українського Будинку економічних та науково-технічних знань. – 2008. – №3. – С. 25–29.
2. Енергетична безпека України: Стратегія та механізми забезпечення / Шевцов А.І., Земляний М.Г., Дорошевич А.З. та ін. / Під ред. А.І. Шевцова. – Дніпропетровськ: Пороги, 2001. – 264 с.
3. Лир В.Э., Подолець Р.З. Три етапа реформ: енергетика України стремиться к режиму свободной торговли // Мировая энергетика. – 2004. – № 5. – С. 38–47.
4. Піріашвілі Б.З., Чирків Б.П., Чукаєва І.К. / Під ред. С.І. Дорогунцова Перспективний паливно-енергетичний баланс – основа формування Енергетичної стратегії України до 2030 р. – К.: Наукова Думка, 2002. – 240 с.
5. Подолець Р.З. Методологічні аспекти аналізу та рейтингова оцінка ефективності діяльності енергопостачальних компаній // Економіст. – 2009. – № 1. – С. 48–50.
6. Рябченко О. Приватизація енергетичного сектору України // Економіст. – 2009. – №6. – С. 39–41.

Рецензент: Корецький М.Х., д.держ.упр., професор

УДК:351

Брус Т.М.,

к.держ.упр., доцент кафедри
державної служби та митної
справи АМСУ;

Даньшина Ю.В.,

аспірант кафедри державної
служби та митної справи
АМСУ

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

У статті здійснено аналіз організаційних засад надання адміністративних послуг в Україні. Автором розглядаються процедури надання адміністративних послуг органами публічної влади, проаналізовані підходи та принципи надання адміністративних послуг в Україні.

В статье осуществлен анализ организационных принципов предоставления административных услуг в Украине. Автором рассматриваются процедуры предоставления административных услуг органами публичной власти, проанализированные подходы и принципы предоставления административных услуг в Украине.

In the article the analysis of organizational principles of grant of administrative services is carried out in Ukraine. An author is examine procedures of grant of administrative

services by the organs of public power, analysed approaches and principles of grant of administrative services in Ukraine.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими завданнями.

Досліджуючи діяльність органів публічної влади з надання адміністративних послуг в Україні, необхідно зазначити, що на даному етапі однією з актуальних проблем є нормативне визначення та закріплення поняття «адміністративна послуга», розмежування видів адміністративних послуг та розробка процедури надання послуги. Надання адміністративних послуг є однією з основних функцій органів державної влади та місцевого самоврядування. Перш за все, щоб надати послугу, суб'єкт повинен організувати технологію її надання, та забезпечити задоволення споживача рівнем надання цієї послуги. Можна стверджувати, що питання розробки процедури надання послуги є актуальним для системи державного управління, цікавим для вітчизняних науковців та має дискусійний характер.

Аналіз останніх публікацій. Окремим проблемам процедури надання адміністративних послуг органами публічної влади та органами місцевого самоврядування в Україні присвячені публікації В. Тимошука, В. Сороко, І. Коліушко, К. Ніколаєнко, Н. Плахотнюк, Н. Колісніченко, І. Куспляк, І. Хожило, Н. Тимчишина.

В дисертаційних роботах В. Долечека, Г. Писаренко, О. Поляк, Д. Сухініна розглядалися напрями удосконалення процесу надання адміністративних послуг в окремих органах публічної влади та місцевого самоврядування.

Формування мети. Метою даної статті є узагальнення теоретичних підходів до визначення процедури надання адміністративних послуг органами публічної влади та органами місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Аналіз нормативної бази, що регулює відносини у сфері надання адміністративних послуг, довів, що саме процедурна частина є найменш розвинутою. Запровадження демократичних та раціональних адміністративних процедур є надзвичайно важливим завданням побудови системи управління.

Впровадження адміністративних послуг повинно здійснюватись на законодавчо встановлених принципах процедури надання адміністративних послуг, а саме:

– принцип верховенства права, який полягає у забезпеченні пріоритету прав і свобод людини та громадянина, справедливості і гуманності відповідно до Конституції та законів України;

– принцип законності – забезпечується здійсненням державним органом процедурних дій та прийняттям рішень виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

– принцип рівності учасників адміністративного провадження перед законом полягає у дотриманні учасниками провадження поважного, ввічливого і коректного ставлення один до одного, без обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками;

– принцип використання повноважень з належною метою зобов'язує використовувати свої повноваження з метою, з якою такі повноваження надані;

– принцип обґрунтованості враховує всі обставини, що мають значення для розгляду адміністративної справи та безпосередньо досліджує докази або інші матеріали;

– принцип безсторонності (неупередженість) адміністративного органу полягає у запобіганні неправомірної заінтересованості адміністративного органу в результатах розгляду та вирішення адміністративної справи;

– принцип добросовісності обов'язує адміністративний орган діяти добросовісно для досягнення мети;

– принцип розсудливості зводиться до діяльності, під час якої керуються законами логіки, здоровим глуздом та загальноприйнятими нормами моралі;

– принцип пропорційності ґрунтується на збереженні балансу між цілями та завданнями, на досягнення яких спрямований адміністративний акт;

– принцип гласності і відкритості полягає у забезпеченні конфіденційності інформації;

– принцип своєчасності і розумного строку полягає у дотриманні розгляду адміністративної справи у найкоротший строк, достатній для її вирішення;

– принцип ефективності полягає в організованому вирішенні адміністративних справ, що належать до його компетенції, з найменшими витратами часу та коштів;

– принцип презумпції правомірності дій і вимог особи, поки інше не буде доведено в результаті розгляду адміністративної справи;

– принцип гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні забезпечується шляхом надання особою пояснень, заперечень у письмовій, усній чи іншій зручній для особи формі, а також під час здійснення консультування та інформування особи щодо її прав та обов'язків;

– принцип гарантування правового захисту передбачає право особи на оскарження рішень, дій чи бездіяльності в порядку адміністративного провадження, до суду [7, с.56-57].

Дотримання встановлених принципів під час надання адміністративних послуг забезпечується шляхом здійснення відповідного контролю органами публічних органів, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами у межах своїх повноважень, визначених законом.

Існує думка провідних українських та іноземних фахівців з адміністративного права щодо необхідності врегулювання на законодавчому рівні багатоманітних процедурних відносин в управлінській діяльності державних службовців, органів публічної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, загальним нормативним актом. Таким «загальним» нормативно-правовим актом може стати Адміністративно-процедурний кодекс України, що виведе на якісно новий рівень законодавчої регламентації процедури зовнішньо-управлінської діяльності органів публічної влади та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах з державою.

На виконання відповідних доручень Кабінету Міністрів України Міністерством юстиції України 19 липня 2008 розроблено проект Адміністративно-процедурного кодексу України, який знаходиться на розгляді Верховної Ради України [6].

Проект Кодексу спрямований на реалізацію положень, закріплених у ст. 3, 19, 40 Конституції України, та виконання завдань адміністративної реформи в Україні [1].

Правове регулювання порядку надання адміністративних послуг існує в більшості європейських країн, де ефективно діють кодифіковані акти, що детально регламентують процедури в діяльності органів влади в частині їх взаємовідносин з фізичними та юридичними особами. Зокрема, у Федеративній Республіці Німеччині та Естонії існують закони про адміністративну процедуру, в Австрійській Республіці - Загальний закон про адміністративну процедуру, в Нідерландах – Акт з загального адміністративного права, в Польщі – Кодекс адміністративного провадження, в США – Федеральний закон про адміністративну процедуру [7].

У проекті Кодексу надано визначення адміністративних послуг як «прийняття на підставі закону за зверненням конкретної фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення, інших документів, реєстрації тощо)» [6]. Це визначення є універсальним та поєднує в собі різні аспекти діяльності органів публічної влади. Окремо слід зупинитися на особливостях створення операційних систем у сфері послуг.

В сучасних умовах реформування в Україні проектування процедур з надання адміністративних послуг не відповідає сучасним вимогам модернізації системи державного управління, не враховує майбутніх структурних змін в економіці та не використовує досягнень сучасної

науки. Традиційні методи, схеми, процедури, що реалізуються при проектуванні процедур або технологічної схеми у сфері виробництва, не можуть повною мірою використовуватися при проектуванні процедур сфери послуг, зокрема процедури надання адміністративних послуг. Це обумовлюється рядом особливостей, які ускладнюють цей процес:

- високий рівень взаємодії з клієнтом;
- необхідність індивідуалізації послуг;
- високий рівень диференціації послуг;
- потреба клієнтів у відносно невеликих обсягах послуг;
- складність виявлення параметрів якості та розробки методів їх оцінки;
- необхідність володіння персоналом добрими навиками роботи з клієнтами – споживачами послуг (в зв'язку з цим актуальним є питання набору та відбору кадрів, розвитку персоналу);
- наявність ряду місцевих регуляторів, які роблять кожний регіон по-своєму унікальним тощо.

По аналогії з виробничим процесом розробка технологічного процесу надання адміністративних послуг повинна здійснюватися в межах технологічної підготовки органу публічної влади, під якою слід розуміти сукупність взаємозв'язаних процесів, що забезпечують технологічну готовність підприємства до надання послуги заданого рівня якості при встановлених термінах, об'ємах і витратах.

Метою виробництва послуг для бізнес-структури є здобуття прибутку і здійснюється за логічною схемою та підкорюється ринковим законам попиту (рис.1.).



Рис.1. Схема комерційного підприємства на ринку послуг

Суб'єкт бізнесу на ринку послуг здобуває за гроші засоби комерційного підприємства, потім перетворює їх на послуги та реалізує, одержуючи внаслідок цього гроші, які повинні бути більшими, ніж гроші, витрачені на елементи інфраструктурного забезпечення. Саме завдяки цьому він отримує прибуток [8].

На відміну від комерційних послуг процедура надання адміністративних послуг відбувається при наявності певного складу учасників процесу, до яких віднесено:

- суб'єкт звернення (фізична чи юридична особа);
- уповноваженого суб'єкта (відповідний орган влади).

Надання адміністративних послуг здійснюється за заявою суб'єкта звернення, шляхом вчинення у певній послідовності органом публічної

влади владних повноважень, чи його посадовою особою певних дій. Ці дії складають в сфері управління окрему групу повноважень.

Слід зазначити, що забезпечення можливості надання адміністративних послуг здійснюється наступним чином:

1. Заява про отримання адміністративної послуги та відповідь адміністративного органу може бути вручена особисто, надіслана поштою або за допомогою інших засобів зв'язку, однаково прийнятних для фізичних та юридичних осіб і адміністративного органу.

2. Вимоги до форми заяви та її реквізитів встановлюються законом.

3. Перелік та форма документів, необхідних для надання адміністративної послуги, визначаються законом. Форми документів, які вимагаються від фізичних та юридичних осіб, повинні бути максимально простими (у вигляді анкет). Фізичним та юридичним особам надається можливість безкоштовного отримання необхідної кількості бланків документів.

4. Проведення процедур, необхідних для надання адміністративної послуги (експертиза, погодження, копіювання, доставка тощо) забезпечується посадовими особами адміністративних органів [4].

5. Надання адміністративної послуги.

Схематично цей процес можна відобразити наступним чином (рис.2):

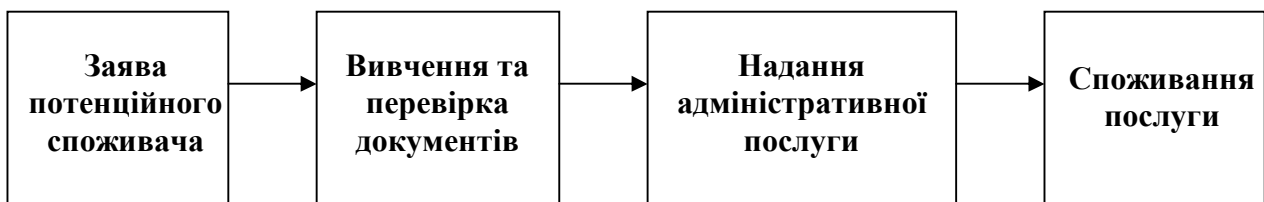


Рис.2. Процес надання адміністративної послуги органом публічної влади

Ця схема наочно демонструє, що метою діяльності органу публічної влади щодо надання адміністративних послуг є задоволення споживача рівнем наданої послуги.

Організаційною формою надання адміністративних послуг є «єдине вікно», яка 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 (крім адміністративних послуг, для яких спеціальними законами передбачено їх надання за принципом організаційної єдності), а також недопущення утворення черг, зокрема шляхом використання механізму попереднього запису, прозорості (нумерованої) черги»

Окремо слід зупинитися на проблемі платності адміністративних послуг, питання, яке постійно викликає дискусії серед науковців та законодавців. Надання адміністративних послуг має кілька джерел фінансування: державний та місцевий бюджет. Однак значна кількість

органів публічної влади, які надають адміністративні послуги, вимагають сплату від громадян. Виникає потреба у розробці об'єктивної оцінки «витратної» частини певної адміністративної послуги, розмір якої не повинен перевищувати реальних затрат органу публічної влади, тобто собівартості [2; 3; 4; 5]. Але наявність факту перевищення розміру плати слід розглядати у випадках, котрі потребують додаткових витрат, таких як швидкість оформлення, або додаткові фізичні чи інтелектуальні витрати працівника. Сьогодні надання громадян адміністративних послуг органами публічної влади інколи недешева справа, за окремі послуги органи перевищують сплату в декілька разів. Держава досить часто перекладає свої обов'язки на громадян, але процедура надання адміністративних послуг має поводитись за рахунок державних органів.

В приватній сфері комерційне підприємництво на ринку послуг має бути організованим так, щоб усі дії відбувалися у встановлений термін. Для цього суб'єкту бізнесу необхідно забезпечити високий рівень організації технології надання та купівлі-продажу послуг. Від тривалості операції відчутно залежать її ефективність, прибутковість: чим менше часу потрібно для неї, тим вищий ефект для підприємства, оскільки знижуються витрати і збільшується обіг коштів.

Така ж вимога існує і для публічного сектору. Надання адміністративних послуг повинно здійснюватися у відповідні строки, а саме: адміністративні органи повинні надавати адміністративні послуги в найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань адміністративного органу. Конкретні строки надання адміністративних послуг визначаються законом, якщо законом не встановлено строк надання певної адміністративної послуги, діють вимоги, передбачені відповідним нормативним актом. Адміністративні послуги надаються негайно або невідкладно, якщо це не перешкоджає прийняттю законного та обґрунтованого рішення. Надання адміністративних послуг, для яких не вимагається проведення перевірок, витребування додаткових документів чи інформації, не може перевищувати п'яти робочих днів. Надання інших адміністративних послуг не може перевищувати тридцяти днів з дня прийняття адміністративним органом заяви та інших передбачених законом документів. Строк може бути продовжений адміністративним органом не більше ніж на п'ятнадцять днів з обґрунтуванням прийнятого рішення, про що фізичні та юридичні особи повідомляються письмово. Якщо адміністративний орган діє на засадах колегіальності то питання про прийняття адміністративного акта повинне бути вирішене не пізніше, ніж на першому засіданні після закінчення строку. На обґрунтовану письмову вимогу фізичної та юридичної особи строк надання адміністративних послуг може бути скорочено [4].

Висновки та перспективні напрями дослідження. Отже, надання послуг в публічному секторі має свої особливості у порівнянні із сферою послуг в приватному секторі. Однак, як в приватному, так і в публічному секторі існують певні спільні вимоги до здійснення цього процесу.

Наразі необхідною вимогою залишається чітка та максимально повна регламентація способу діяльності органів публічної влади під час надання адміністративних послуг (тобто процедури їх надання). Це унеможливить зловживання при здійсненні посадовими особами своїх повноважень, що, в свою чергу, сприятиме забезпеченню дотримання прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Крім того, законодавче закріплення процедури надання адміністративних послуг сприятиме утвердженню конституційного принципу, за яким органи публічної 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. Також дотримання чітко визначеної процедури значно підвищить рівень задоволеності громадян діяльністю органів публічної влади, що сприятиме підвищенню рівня довіри до влади.

Використані джерела інформації:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Деякі питання надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовт. 2010 р. № 915 – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/law2/main.cgi?nreg=915-2010-%EF> – Назва з екрану.
3. Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2009 р. № 737 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 54. – Ст. 1871.
4. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про адміністративні послуги» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 черв. 2009 р. // Уряд. Кур'єр. – 2009. – № 119.
5. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади схваленої : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 7. – Ст. 168 – 170.
6. Проект Адміністративно-процедурного кодексу : Режим доступу: www.minjust.gov.ua – Назва з екрану.
7. Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги : зарубіж. досвід і пропоз. для України / В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
8. Управление – это наука и искусство / А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тейлор, Г. Форд. – М., 1992. – 351 с.

Рецензент: Івашова Л.М., д.держ.упр., професор.