



УДК 342.9 (477)

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ НАДАННЯ БАЗОВИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Муза О.В., к. ю. н., с. н. с.,
головний консультант відділу моніторингу законодавства
Інститут законодавства Верховної Ради України

Стаття присвячена актуальним питанням надання базових адміністративних послуг органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади в Україні.

Ключові слова: адміністративні послуги, адміністративно-процесуальні правовідносини, децентралізація, публічне управління.

Статья посвящена актуальным вопросам предоставления базисных административных услуг органами местного самоуправления и местными органами исполнительной власти в Украине.

Ключевые слова: административные услуги, административно-процесуальные правоотношения, децентрализация, публичное управление.

Muza O.V. THE ACTUAL QUESTIONS OF GRANT OF BASE ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF PUBLIC POWER IN UKRAINE

The article is devoted to the actual questions of grant of base administrative services by the organs of local self-government and local organs of executive power in Ukraine.

Key words: administrative services, administrative processual legal relations, decentralization, public administration.

Постановка проблеми. У зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги» на законодавчому рівні було визначено нову групу адміністративно-процесуальних правовідносин, що виникають у сфері публічного управління.

Розглядаючи окремі види адміністративно-процесуальних правовідносин, можна акцентувати увагу на тому, що мова може йти про різні види правовідносин, у яких відбувається реалізація адміністративно-правових норм. Чинна на сьогодні кількість законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, якими встановлюється порядок взаємодії фізичних і юридичних осіб, з одного боку, та органів публічної влади – з іншого, нашою нагальною потребою є виокремлення сфер виникнення, зміни й припинення адміністративно-процесуальних правовідносин. Однак, ставлячи таке завдання, варто звернути увагу на багатомірність категорії «адміністративно-процесуальні правовідносини» та характер прав і обов'язків, якими можуть бути наділені учасники таких відносин. Тому виокремлення сфери виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин у сфері публічного управління (управлінського процесу) має підтверджуватися науковими дослідженнями особливостей реалізації адміністративно-процесуальних правових норм в адміністративно-матеріальних правовідносинах. Одними з таких видів правовідносин є відносини, що складаються в процесі надання адміністративних послуг. Їх правовий аналіз набуває особливої актуальності нині у зв'язку з переданням функцій із надання базових адміністративних послуг органам місцевого самоврядування та місцевим органам виконавчої влади.

Ступінь розробленості проблеми. Проблема надання адміністративних послуг була досліджена в роботах таких вітчизняних учених-адміністративістів: В.Б. Авер'янова,

О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенка, В.К. Колпакова, Р.С. Мельника, Н.Р. Нижник, А.О. Селіванова, В.П. Тимощука й ін.

Метою статті є визначення основних напрямів удосконалення процесу надання адміністративних послуг в умовах децентралізації публічної влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Адміністративні послуги є однією з найважливіших адміністративних процедур, тобто держава повинна засобами адміністративної процедури створювати належні організаційно-правові умови для надання державних управлінських послуг. Законом України «Про адміністративні послуги» визначаються лише загальні правові засади надання адміністративних послуг і функціонування спеціально створених для цього структур. Інформація про конкретну адміністративну послугу повинна міститися в інформаційній і технологічній картках.

До ознак адміністративної послуги зараховано такі: «... вона є окремим видом діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування; полягає у сприянні легалізації фізичною чи юридичною особою конституційно визначеного права; пов'язана з реалізацією функцій, покладених чинним законодавством на орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування; полягає в юридичному оформленні умов реалізації суб'єктами прав, свобод і законних інтересів; споживачем адміністративної послуги є індивідуалізований суб'єкт – фізична чи юридична особа, яка звертається до органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування за наданням такої послуги; визначення вартості надання адміністративної послуги закріплено нормативно; за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг передбачена дисциплінарна, цивільна, адміністративна або кримінальна відповідальність» [1, с. 30–31].

Варто звернути увагу на необхідність правильного розуміння понять: «публічні послуги», «державні послуги», «муніципальні послуги», «управлінські послуги», «управлінські (адміністративні) послуги», «адміністративні послуги» та «неадміністративні послуги». Так, усі послуги держави й місцевого самоврядування становлять сферу публічних послуг. За ознакою суб'єкта, що надає публічні послуги, можна розрізнити державні (надаються органами державної влади, як правило, виконавчої, та державними підприємствами, установами, організаціями) і муніципальні (надаються органами місцевого самоврядування й комунальними підприємствами, установами) послуги. Загалом «адміністративні послуги» – це узагальнений термін, який стосується дуже широкого кола суспільних відносин. Адміністративні послуги надаються як органами виконавчої влади, так і органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими особами. Неадміністративними є послуги, не пов'язані з прийняттям владних рішень (освітні та медичні послуги). Разом із тим певний час в адміністративному праві категорія «адміністративна послуга» мала й інші варіанти назви – «управлінські послуги» й «управлінські (адміністративні) послуги» [2, с. 22–24, 35].

В основі надання адміністративних послуг пропонується покласти маркетинговий підхід до покращення якості надання управлінських послуг. Маркетингова концепція пропонує інструментарій, який дає змогу організаціям, що надають послуги, ефективно функціонувати в середовищі. Одним із найскладніших питань у практиці маркетингу послуг є побудова ієрархічної структури потреб і послуг, що їх задовольняють. Завданням такої структури є формування номенклатури послуг, яка адекватно відображає характеристики ринкового середовища; вона не повинна бути занадто громіздкою, такою, що ускладнює процес стратегічних маркетингових рішень. У процесі маркетингової діяльності необхідно враховують основні особливості послуг, яким властиві певні відмінні характеристики: нематеріальність, мінливість якості, нездатність до зберігання, нерозривність виробництва і споживання. Маркетинговий підхід надає можливість змінити установлені принципи державного управління та державної служби, однак варто звернути увагу на розмежування адміністративних послуг і тих дій, виконання яких для державних службовців є обов'язковим [3, с. 74–86].

Водночас маркетинговий підхід щодо надання управлінських послуг наближає їх до платності, що, на думку окремих науковців, суперечить конституційним принципам організації державної влади й виконання органами влади своїх обов'язків перед громадянами та юридичними особами. На думку В.Б. Авер'янова, «в оплатності чи безоплатності з боку приватних осіб тих чи інших дій органів виконавчої влади не слід вбачати класифікуючий критерій віднесення цих дій до виконавських послуг. Це питання в кожному конкретному випадку має вирішуватися окремо, не впливаючи на принципову належність

до «послуг». Якщо звернення за якоюсь послугою є відповідно до законодавства безумовним обов'язком приватної особи (наприклад, одержання паспорта), а не предметом її вибору (наприклад, одержання ліцензії), то така послуга має надаватися державою безоплатно (включаючи видачу правовстановлюючого документа). Але у будь-якому випадку розмір оплати не повинен суттєво перевищувати вартість реальних витрат держави на надання виконавських послуг. Хоча тут можливі, як кажуть, варіанти – наприклад, встановлення державного мита за певні дії – послуги» [4, с. 380].

Т.О. Гуржій стверджує про неуправлінську природу більшості відносин, що складаються у сфері надання адміністративних послуг [5, с. 518]:

– по-перше, вони виникають з ініціативи громадянина, а не публічної влади (саме громадянин приймає рішення, потрібна йому відповідна послуга чи ні);

– по-друге, у цих відносинах зобов'язаним суб'єктом є не громадянин, а орган публічної адміністрації (орган публічної адміністрації повинен задовольнити законну вимогу громадянина. Громадянин, навпаки, диктує йому свої права);

– по-третє, у цьому випадку практично виключено керування одного суб'єкта іншим. Відносини з приводу надання адміністративних послуг є паритетними. Праву громадянина на звернення за такою послугою відповідає обов'язок органу публічної влади прийняти вмотивоване рішення з цього питання. У свою чергу, орган публічної влади за наявності законних підстав має право вимагати від громадянина певну інформацію, документи або інші матеріали, необхідні для прийняття рішення у справі. Обов'язок громадянина – виконати таку вимогу. Загалом такі відносини можна охарактеризувати як рівноправні.

У науковій літературі вирізняють різні класифікаційні види адміністративних послуг. Це дає підстави стверджувати, що адміністративні послуги об'єднують різні види адміністративних проваджень, які мають управлінський характер (нормотворчі, установчі, по зверненнях громадян, контрольно-наглядові, реєстраційно-дозвільні, заохочувальні тощо).

Потрібно констатувати, що система надання адміністративних послуг в Україні не забезпечує повноцінного та якісного доступу приватним особам до задоволення своїх публічних прав та інтересів у відносинах із органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами, уповноваженими, відповідно до закону, надавати адміністративні послуги. Серед причин, що слугують такому стану управлінської діяльності у сфері надання адміністративних послуг, варто виокремити такі: нереформованість інституту державної служби відповідно до європейських стандартів публічної служби та принципів європейського адміністративного простору; незавершеність адміністративної реформи, що в кінцевому підсумку не зумовило зміни державно-владної ідеології на користь безсумнівного й відповідального виконання посадовими та службовими особами



органів публічної влади своїх обов'язків у відносинах із приватними особами; відсутність реального впливу громадян на якість надання адміністративних послуг; існування корупційно-огенних факторів у процедурах надання адміністративних послуг; недостатність матеріально-технічних засобів для забезпечення функціонування центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП); невідповідність стану правового регулювання надання адміністративних послуг реаліям суспільних відносин, що склалися в цій сфері; відсутність окремих законодавчих актів, прийняття яких передбачено Законом України «Про адміністративні послуги» (про перелік адміністративних послуг, про адміністративний збір).

В умовах оголошеного курсу держави на децентралізацію публічної влади метою реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні є формування ефективного місцевого самоврядування й територіальної організації влади з метою створення та підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, задоволення інтересів громадян у сферах життєдіяльності на відповідній території [6]. Тобто, реформа місцевого самоврядування ставить на порядок денний завдання з надання адміністративних послуг на основі двох головних показників ефективності роботи органів місцевого самоврядування – їхня висока якість і доступність.

Наразі базові адміністративні послуги поряд із ЦНАП надаються територіальними органами та підрозділами центральних органів виконавчої влади, нотаріусами, тобто існує система поєднання інтегрованого й відомчого надання послуг. Окрім цього, надання послуг із реєстрації автотранспортних засобів, оформлення посвідчень водія передбачається закріпити за сервісними центрами Міністерства внутрішніх справ України.

Висновки. Отже, для забезпечення передання надання базових адміністративних послуг (реєстрація місця проживання, оформлення документів, що посвідчують особу, державна реєстрація юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців, реєстрація актів цивільного стану, реєстрація речових прав, реєстрація автотранспортних засобів, оформлення посвідчення водія, соціальні адміністративні послуги) на місцевий рівень публічної влади потрібно таке:

1. Визначення на законодавчому рівні чіткої взаємодії між Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, їхніми територіальними представництвами з органами місцевого самоврядування, а саме: установлення чіткого переліку обов'язків щодо забезпечення ефективного функціонування ЦНАП шляхом надання методичної допомоги, проведення освітніх заходів для працівників ЦНАП (розробка та впровадження освітніх програм для окремих категорій державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування з питань надання адміністративних послуг). На середньостроковий період необхідно надавати субвенції з Державного бюджету України (незалежно від

того, що кошти (чи їх частина) за надання адміністративних послуг надходять до місцевих бюджетів) для організації роботи ЦНАП у тих територіальних громадах, де такі центри або не діють, або функціонують на низькому рівні.

2. Подолання «розриву» фронт-офісу та бек-офісу в процесі надання адміністративних послуг ЦНАП.

3. Визначення критеріїв оплатності адміністративних послуг, установлення пільг при оплаті надання базових адміністративних послуг, виходячи із соціальної значущості окремих із них і матеріального стану окремих категорій громадян, які повинні отримувати всі адміністративні послуги безкоштовно.

4. Забезпечення ефективного функціонування державних реєстрів, із якими працюють адміністратори ЦНАП.

5. Упорядкування переліку адміністративних послуг (більше ніж 160 тисяч), що в результаті має зумовити скорочення однотипних чи подібних адміністративних послуг і вироблення оптимального переліку адміністративних послуг для ЦНАП. Ця робота повинна проводитися разом із удосконаленням інформаційних і технологічних карток адміністративних послуг через розробку й затвердження їх типових описів, а також покращення технічних характеристик Реєстру адміністративних послуг.

6. Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру», що має визначити єдині правила управлінської діяльності на всіх рівнях державної влади та місцевого самоврядування. Тут важливо відзначити й те, що в разі прийняття відповідного Закону існуватиме реальна можливість громадського моніторингу за наданням адміністративних послуг.

7. Розвиток інформаційних технологій у діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, що має позитивно позначитись на процесі надання адміністративних послуг з урахуванням вимог концептуальної моделі, визначеної Європейськими рамками інтероперабельності для європейських публічних послуг (European Interoperability Framework (EIF) for European public services, 16.10.2010 COM (2010) 744). Для цього необхідно вибудувати якісний рівень автоматизації на центральному та місцевому рівнях, упорядкувати наявні інформаційні системи, виробити загальні стандарти для інтеграції місцевих порталів надання адміністративних послуг, передбачити захист інформаційних систем.

8. Створення Єдиної бази відомостей про ЦНАП за показниками їх функціонування (загальна кількість годин прийому протягом тижня; кількість адміністраторів та інших працівників ЦНАП; перелік адміністративних послуг, що надаються центрами).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Петьовка В.В. Надання адміністративних послуг в Україні: теорія і практика : [монографія] / В.В. Петьовка. – К. : Логос, 2014. – 214 с.
2. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В.П. Тимошука ; Інсти-

тут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Центр політико-правових реформ. – К. : ФОП Москаленко О.М., 2013. – 392 с.

3. Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади : [монографія] / [А.О. Чемерис, М.Д. Лесечко, А.В. Ліпенцев, А.О. Каляев, В.М. Ципук, О.Л. Пастух, О.В. Поляк] ; за заг. ред. А.О. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. – 152 с.

4. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / В.Б. Авер'янов ; упорядники: О.Ф. Андрійко (керівник колективу), В.П. На-

гребельний, Л.С. Кисіль та ін. ; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.

5. Гуржій Т.О. Сучасне уявлення про предмет адміністративного права / Т.О. Гуржій // Університетські наукові записки. – 2012. – № 1 (41). – С. 516–519.

6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.

УДК 342.951 659.1

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ І СВІТОВИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ Й ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ПИТАНЬ РЕКЛАМИ

Нікулін В.А., здобувач

кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,

начальник відділу реклами

Департамент контролю Харківської міської ради

У статті проаналізовано європейський і світовий досвід адміністративно-правового забезпечення діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування з питань реклами. Висвітлено історію виникнення та розвитку реклами, розглянуто основні нормативно-правові акти, що регулюють рекламні правовідносини, визначено перелік органів, які здійснюють регулювання діяльності у сфері реклами в країнах Європи і світу. Акцентовано увагу на повноваженнях зазначених органів, розглянуто деякі питання накладення стягнень за порушення вимог законодавства й здійснення контрреклами, проведено певні порівняння із законодавством України. Визначено моделі регулювання ринку реклами, проаналізовано діяльність саморегульованих організацій країн Європи і світу з метою переходу від адміністративних методів регулювання рекламних правовідносин до саморегулювання в цій сфері.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, європейський досвід, світовий досвід, органи місцевого самоврядування, органи державної влади, реклама.

В статье проанализирован европейский и мировой опыт административно-правового обеспечения деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам рекламы. Отражена история возникновения и развития рекламы, рассмотрены основные нормативно-правовые акты, регулирующие рекламные правоотношения, определен перечень органов, которые осуществляют регулирование деятельности в сфере рекламы в странах Европы и мира. Акцентируется внимание на полномочиях указанных органов, рассмотрены некоторые вопросы наложения взысканий за нарушение требований законодательства и осуществления контррекламы, проведены определенные сравнения с законодательством Украины. Установлены модели регулирования рынка рекламы, проанализирована деятельность саморегулируемых организаций стран Европы и мира с целью перехода от административных методов регулирования рекламных правоотношений к саморегулированию в указанной сфере.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, европейский опыт, мировой опыт, органы местного самоуправления, органы государственной власти, реклама.

Nikulin V.A. EUROPEAN AND WORLD EXPERIENCE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF THE STATE AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENTS ON ADVERTISING

The article analyzes European and global experience in the administrative and legal support of the state authorities and local governments on advertising. Reflects the history of the emergence and development of advertising, the basic regulations governing the advertising relationship, a list of agencies that regulate activities in the field of advertising in Europe and the world. The attention to the powers of these bodies, some questions of imposition of penalty for violation of the law and the implementation of counter-advertising, made some comparisons with Ukrainian legislation. Defined model of regulation of the advertising market, analyzed the activities of self-regulatory organizations in Europe and the world to move from administrative methods of regulating advertising relationships to self-regulation in this area.

Key words: administrative and legal support, the European experience, international experience, local governments, public authorities, advertising.