

10. Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : проект указу президента України від 16.07.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua>.

11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. – 1996. – № 24. – С. 170.

12. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 26.03.1992 р. № 2234-ХІІ // ВВР України. – 1992. – № 28. – С. 387.

13. Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів : Закон України від 04.02.1994 р. // ВВР України. – 1994. – № 24. – С. 180.

14. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 р. № 93-ІV // ВВР України. – 2002. – № 40. – С. 290.

15. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 03.02.1994 // ВВР України. – 1994. – № 22. – С. 144.

16. Черногор Н. Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления [Електронний ресурс] / Н. Н. Черногор. – Режим доступу : <http://www.lawmix.ru>.

Надійшла до редколегії 29.04.2014 р.

УДК 35.088:342.5

Л. М. ТИМЧЕНКО

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проведено аналіз правового забезпечення надання адміністративних послуг в Україні. Визначено позитивні та негативні аспекти нормативно-правового закріплення адміністративних послуг на сучасному етапі та окреслено основні напрямки подальшого вдосконалення правового забезпечення даної сфери державного управління.

Ключові слова: державне управління, адміністративні послуги, управлінські послуги, соціальні послуги, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

In the article analyzes the legal provision of administrative services in Ukraine. There were defined current positive and negative aspects of the legal foundations of administrative services and outlined the main directions for further improvement of the legal provision of this realm of public administration.

Key words: public administration, administrative services, management services, social services, public authorities, local government.

Децентралізація влади останнім часом набула значних масштабів у контексті розвитку демократичного вектору державотворення, що пов'язане у першу чергу зі зміною пріоритетів у державному управлінні в напрямку від централізованого впливу до надання послуг. У цьому контексті органи державної влади і органів місцевого самоврядування виступають прямими механізмами процесу взаємодії різних суспільних інститутів, з одного боку, а з іншого – процесу відносин: особистість – держава. Саме тому важливою і актуальною науковою проблемою на сучасному етапі державотворення постають перспективи вдосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності надання адміністративних послуг органами державної влади та органів місцевого самоврядування. Якість надання адміністративних послуг населенню та організаціям чи установам у цьому контексті є показником ефективності механізму функціонування системи державного управління в цілому. У той же час дана система побудована на організаційно-правових засадах, від яких залежить функціональна складова механізмів державного управління, що і є основним фактором наукової зумовленості дослідження даної проблеми.

Останнім часом учені широко досліджують дану проблему. Необхідно відмітити роботи таких науковців, як К. Афанасьєв, І. Бригілевич, С. Ванько, В. Загайний, Т. Маматова, В. Стоян, В. Тимошук, Ю. Шаров, І. Чикаренко та багато інших. Науковці розглядають різні аспекти організаційно-правового забезпечення діяльності надання адміністративних послуг у контексті різних проблем державного управління, проте поза увагою вчених залишається велика кількість проблем, виникає об'єктивна необхідність створення комплексних наукових досліджень даного напрямку у зв'язку із динамічними змінами в сучасному державотворенні.

Метою даної статті виступає аналіз правового забезпечення діяльності надання адміністративних послуг органами державної влади та органів місцевого самоврядування, дослідження законодавства в цій сфері та виокремлення позитивних і проблемних аспектів сучасного стану розвитку даної сфери державного управління.

Останнім часом соціально-економічні та політичні процеси вносять нові корективи в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Корективи стосуються не лише їх структурно-організаційного забезпечення, а й, насамперед, ідеології функціонування. Суть якої полягає не в жорсткому управлінні процесами розвитку суспільства, а в наданні послуг, сприянні соціально-економічному розвитку, служінні інтересам суспільства та людині. Це положення закріплене в Конституції України: “утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави” [1].

Перш ніж розглядати стан організаційно-правового забезпечення діяльності надання адміністративних послуг органами державної влади та органів місцевого самоврядування доцільно підкреслити, що правові підстави для видачі дозволів, ліцензій, свідоцтв про реєстрацію існують давно. І норми права, що визначають

їх порядок отримання, застосовуються протягом тривалого часу. А вже раніше вказана діяльність у теорії адміністративного права відносилася до видів правових форм державного управління і мала назву “здійснення інших юридично значущих дій”. Тобто відносини, що виникали під час отримання приватними особами різноманітних дозволів від органів місцевих адміністрацій, мали відповідне закріплення в нормах адміністративного права.

Разом із тим, реалізація вимог Конституції України щодо зміни характеру правових відносин між державою та громадянами суттєво вплинула на оновлення положень законодавства, які визначають порядок видачі дозволів, ліцензій, сертифікатів тощо, тобто надання адміністративних послуг.

Саме тому організаційно-правове забезпечення з надання адміністративних послуг в Україні на сьогодні є надзвичайно розгалуженим, різнорівневим та різнорідним за якістю управлінською діяльністю.

Слід зазначити, що уперше поняття “державні послуги” уведено у практику державного управління та визначено процес їх надання в Законі України від 28 грудня 1994 р. “Про оподаткування прибутку підприємств”, відповідно до якого державні послуги – це будь-які платні послуги, обов’язковість отримання яких установлюється законодавством та які надаються фізичним і юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними установами та організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів [14, с. 365]. Але поняття “державні послуги” чи “управлінські послуги” не мало чіткого роз’яснення.

Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 р. визначила зміст системного оновлення діяльності органів виконавчої влади у сфері надання послуг. Указуючи на те, що саме виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної, правової держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, у тому числі управлінських послуг [14, с. 365]. Даний процес має ґрунтуватися на такому:

1) надання послуг з боку виконавчої влади повинно бути спрямовано на задоволення потреб особи і суспільства. Тому потрібно визначити перелік відповідних послуг, які потрібні громадянам, а також критерії оцінки якості та ефективності їх надання;

2) соціальні процеси повинні регулюватися з боку держави лише в разі, якщо це обумовлено інтересами всього суспільства. Відносини між споживачами та постачальниками товарів і послуг регулюються ринком, окрім тих випадків, коли він не може адекватно задовольнити потреби суспільства;

3) управлінські послуги повинні бути платними тільки у випадку, коли громадянин має вибір – чи користуватися цією послугою, чи ні;

4) управлінські послуги повинні надаватися, насамперед, на низових рівнях структури виконавчої влади, що забезпечить їх наближення до споживачів. У деяких випадках надання послуг на більш високому структурному рівні може бути обумовлено потребами економіки чи вимогами до якості надання послуги [14, с. 366].

Згідно із Законом України “Про місцеві державні адміністрації” [4], виконавчу владу в областях, районах, у містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські: державні адміністрації. Делеговані повноваження, які покладені на ці органи, охоплюють фактично всі аспекти соціально-економічного розвитку території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, зокрема, надання управлінських послуг регламентується лише у сфері житлово-комунальних послуг (ст. 18) та послуг для розвитку малого бізнесу (ст. 20) [4]. Крім того, через дуалізм правового статусу місцеві державні адміністрації в своїй діяльності керуються не стільки спільними інтересами територіальних громад сіл, селищ і міст, скільки розпорядчими документами і вказівками органів виконавчої влади вищого рівня, які часом можуть суперечити місцевим інтересам.

Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [5] передбачено також значний обсяг повноважень виконавчих органів (якими є виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані місцевими радами) задля реалізації функцій місцевого самоврядування. Зокрема, це повноваження в галузі реалізації житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв’язку; повноваження в галузі будівництва; повноваження у сфері освіти, охорони здоров’я, культури, фізкультури і спорту; повноваження у сфері соціального захисту населення; повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; у сфері земельних відносин та охорони навколишнього середовища тощо [5]. До того ж, органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні забезпечити “гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України” (ст. 1), зокрема, у сфері соціально-економічного розвитку “... виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях” (ст. 27) [5].

Тлумачення поняття “соціальна послуга” дає Закон України “Про соціальні послуги” [6], відповідно до якого “соціальні послуги – це комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих умовах і потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя” [6]. Дане визначення більш схоже на різновид соціальної допомоги для окремих категорій громадян, ніж на послугу.

Звернемо увагу на те, що на відміну від представницьких органів місцевого самоврядування, посадові особи муніципалітетів виконують свої функції на постійній основі, і саме до них при вирішенні більшості питань звертаються заявники.

Однією з ознак управлінських адміністративних послуг, наведених вище, є ініціатива заявника на отримання послуги. Види та порядок звернень громадян регулюються Законом України “Про звернення громадян” [7]. Зокрема,

громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [7]. У той же час, цей Закон визначає всі можливі звернення громадян, але не розкриває механізм регулювання порядку звернень на отримання адміністративних послуг. Відповідно до ст. 1 Закону під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Тобто, такі звернення щодо отримання адміністративних послуг не є предметом регулювання Закону України “Про звернення громадян” [7], оскільки має зовсім інше призначення. Крім того, основними недоліками цього Закону є те, що він:

- залишається поза увагою звернення юридичних осіб;
- не розмежує розгляд звернень публічними та непублічними (приватними, громадськими) суб'єктами;
- недостатньо розмежує процедури розгляду різних видів звернень;
- установлює необґрунтований і недиференційований строк для розгляду звернень громадян;
- є недосконалим у частині закріплення механізмів реалізації прав особи [13, с. 90].

Разом з тим, громадянин відповідно до Закону України “Про звернення громадян” [7] не має, наприклад, права доступу до матеріалів справи; права бути вислуханим; права подавати клопотання про відвід посадової особи тощо.

Виходячи із зазначеного, заслуговує на увагу проблема налагодження дієвого громадського контролю, завданнями якого є перевірка виконання вимог чинного законодавства та прийнятих рішень. За результати перевірок, на підставі складених протоколів та актів, громадські організації інформують відповідні державні органи про виявлені правопорушення, вносять пропозиції щодо притягнення правопорушників до відповідальності. Така діяльність сприятиме врахуванню у сфері державного управління європейських стандартів незалежного урядування.

Значну частину адміністративних послуг становлять так звані “документи дозвільного характеру у сфері господарської діяльності”. До таких документів (постанова Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності” [8]), що видаються органами місцевого самоврядування та держадміністраціями, належать: дозвіл на розміщення зовнішньої реклами; дозвіл на проведення аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей; дозвіл на використання місцевої символіки (герба міста, назви чи зображення архітектурних, історичних пам'яток); дозвіл на розміщення на території об'єктів благоустрою будівель і

споруд соціально-культурного, побутового, торговельного та іншого призначення; дозвіл на користування природними лікувальними ресурсами місцевого значення; згода міської ради на розміщення об'єкта підвищеної небезпеки на території міста; дозвіл на експлуатацію об'єктів підвищеної небезпеки; дозвіл на відособлене спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення; рішення про надання земельних ділянок комунальної власності в користування тощо [8]. Крім того, постановою затверджені основні вимоги до порядку взаємодії державного адміністратора з місцевими дозвільними органами, суб'єктами господарювання та територіальним органом спеціально уповноваженого органу з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності щодо видачі документів дозвільного характеру, які передбачають здійснення дозвільних процедур відповідними центрами. Підкреслимо наступне, що з прийняттям Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” [3], розпочалося централізоване створення єдиних дозвільних центрів (далі – ЄДЦ), які діють за принципом організаційної єдності в одному приміщенні, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, тобто надавати адміністративні послуги. Відповідно до Закону місцевий дозвільний орган розробляє регламент (інформаційну картку), який визначає послідовність дій для отримання документів, схеми дозвільних процедур. Дозвільні органи забезпечують оприлюднення та вільний доступ до інформації, необхідної суб'єктам господарювання для започаткування та провадження господарської діяльності, шляхом створення офіційних веб-сторінок, розміщення інформації на стендах, а також випуску інформаційних бюлетенів та методичних матеріалів. У вимогах зазначається, що дозвільний центр розміщується в центральній частині міста або в іншому зручному для відвідувачів місці з розвинутою транспортною інфраструктурою [3].

Отже, хоча ця політика і була спрямована на покращання умов для отримання адміністративних послуг лише суб'єктами господарювання, було досягнуто низки суттєвих зрушень щодо вдосконалення нормативно-правової бази у сфері розвитку підприємництва, зняття надмірних бар'єрів і перепон, а також загального поліпшення бізнес-середовища в Україні. Передусім, це стосується оздоровлення регуляторного клімату, оптимізації дозвільної системи, спрощення процедур започаткування підприємницької діяльності.

Закон України “Про адміністративні послуги” було ухвалено 6 вересня 2012 р. За цим Законом державна політика у сфері надання адміністративних послуг має формуватися за принципами: 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) стабільності; 3) рівності перед законом; 4) відкритості та прозорості; 5) оперативності та своєчасності; 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг; 7) захищеності персональних даних; 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; 9) неупередженості та справедливості; 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень [2].

Разом з тим, не вдаючись до докладного аналізу всіх правових норм щодо надання адміністративних послуг, які викладені в даному Законі, наведемо найбільш важливі з них:

- упровадження нової ідеології – *служіння* держави громадянам, що визначає реалізацію права громадян та суб'єктів господарювання на отримання адміністративних послуг;

- створення органами місцевого самоврядування та районними державними адміністраціями центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) з метою забезпечення належної доступності до цих послуг;

- законодавча заборона вимагання документів та інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг, або яку вони можуть отримати самостійно;

- систематизація внутрішніх процедур надання адміністративної послуги через запровадження технологічних карток послуг та надання зручної інформації для споживачів послуг через запровадження інформаційних карток послуг;

- уведення поняття “адміністративний збір” як єдиної плати за адміністративну послугу.

Крім того варто відзначити, що відповідно до цього Закону (ст. 5, ч. 1) виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, установлюються: 1) підстави для одержання адміністративної послуги; 2) суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги; 3) перелік і вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; 4) платність або безоплатність надання адміністративної послуги; 5) граничний термін надання адміністративної послуги; 6) перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги [2].

Одночасно, прийняття Закону України “Про адміністративні послуги” жодною мірою не означає, що сучасний стан законодавства у даній сфері є завершеним. Так, тільки за 2013 р. було ухвалено низку підзаконних нормативно-правових актів, необхідних для унормування загальної процедури надання адміністративних послуг, зокрема, було прийнято постанови КМУ “Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг” [11], “Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг” [12], “Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг” [10], “Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги” [9].

Разом з тим, маємо зазначити, що важливою проблемою в законодавчій регламентації адміністративних послуг на сьогодні залишається існування значних недоліків і суперечностей. Це пов'язано з факторами як суб'єктивного, так і об'єктивного характеру. По-перше, неповне визначення кола реальних суб'єктів надання адміністративних послуг. Замість врегулювання, на яких засадах це можуть робити підприємства, недержавні організації та установи, їх просто вилучено з переліку суб'єктів надання адміністративних послуг. Цим закладено проблему

впорядкування існуючої процедури таких послуг, а також зафіксовано можливість надання адміністративних послуг лише через публічних службовців. Це лише може призвести до надмірної бюрократизації та здороження вартості окремих адміністративних послуг. По-друге, не зовсім реалістичним видається завдання про встановлення законом переліку адміністративних послуг. Адже останній може включати сотні позицій, і забезпечити його повноту та стабільність практично неможливо. По-третє, замість критерію “собівартості (фактичних витрат) надання послуги” як розміру плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) закладено незрозумілий критерій “соціального та економічного значення”. Тобто, не визначено ні верхньої ні нижньої межі для встановлення плати за послуги немає. У цьому контексті доречним також визначити і групи осіб, яким можуть бути встановлені пільги при отриманні адміністративних послуг з обґрунтуванням підстав. По-четверте, за Законом робота ЦНАП має здійснюватися лише через “адміністраторів”. На наш погляд, слід було б застосувати більш гнучкі форми регулювання, залишивши це питання на розсуд самих суб’єктів, які утворюють ЦНАП.

Таким чином, аналіз чинного законодавства України у сфері надання адміністративних послуг громадянам свідчить про те, що за останні роки в країні відбуваються позитивні зрушення, які спрямовані на вироблення ефективних організаційних форм у наданні послуг з боку органів державної влади та місцевого самоврядування. Але нормативно-правове забезпечення функціонування системи надання адміністративних послуг громадянам все ж має істотні недоліки щодо забезпечення справедливого, об’єктивного, своєчасного та якісного надання послуг споживачу (одержувачу), тому потребує уточнення та доповнення.

Перспективним напрямом подальших наукових досліджень є визначення факторів, що сприяють чи, навпаки, перешкоджають ефективній роботі ЦНАП, які створені при органах виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також дослідження позитивного зарубіжного досвіду в наданні адміністративних послуг органами публічної влади, упровадження прогресивних форм і методів надання таких послуг населенню, оскільки підвищення якості надання таких послуг сьогодні для України є особливо актуальним.

Література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Про адміністративні послуги : Закон України від 09.09.2012 р. № 5203-VI// ВВР України. – 2013. – № 32. – С. 1705.
3. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
4. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 25. – С. 20.
6. Про соціальні послуги : Закон України від 19.05.2003 р. № 280/97-ВР // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 29. – С. 52.
7. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
8. Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності : постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2009 р. № 576 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
9. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 118 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 9. – С. 28.
10. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 16. – С. 16.
11. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 р. № 13 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 4. – С. 9.
12. Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 57 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 9. – С. 43.
13. *Афанасьєв К. К.* Адміністративні послуги : навч. посіб. / К. К. Афанасьєв. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. – 176 с.
14. Про адміністративні послуги : науково-практичний коментар до Закону України [за заг. ред. В. П. Тимощука]. – К. : ФОП О. М. Москаленко. – 392 с.

Надійшла до редколегії 16.04.2014 р.