

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК 351.078

В. В. Наконечний,

*к.політ.н., д.держ.упр., доцент кафедри регіонального розвитку
та місцевого самоврядування ХарPI НАДУ,
м. Харків*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ В УКРАЇНІ

Розглядається чинне законодавство України щодо надання адміністративних послуг. Проведено класифікацію нормативно-правової бази щодо адміністративних послуг – виділено кодекси України, закони України, постанови Кабінету Міністрів України, накази і розпорядження галузевих міністерств та рішення місцевих органів публічної влади щодо безпосередньої організації системи надання адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративна послуга, публічна влада, нормативно-правове забезпечення, організація надання адміністративної послуги, система надання адміністративної послуги.

Одним із критеріїв ефективної діяльності публічної влади є якість надання адміністративної послуги. Саме від своєчасності і повноти, доступності отримання адміністративної послуги багато в чому залежить ставлення громадянина до системи публічного управління, держави в цілому. Тому дана проблематика повинна перманентно знаходитися в полі зору науки, особливо – публічного управління.

Методологічні питання організації надання адміністративних послуг, механізмів та теоретичних засад їх організації є об'єктом дослідження багатьох науковців. Даний напрямок дослідження успішно розробляють В. Бабаєв, В. Бакуменко, І. Дараган, В. Вакуленко, Н. Васильєва, А. Вишневський, Ю. Куц, С. Саханенко, В. Сороко, Ю. Шаров та ін. Але, систематизація й узагальнення нормативно-правової бази надання адміністративних послуг в Україні ще не набули достатнього теоретичного узагальнення.

Мета статті полягає в класифікації й узагальненні нормативно-правової бази надання адміністративних послуг в Україні.

Енциклопедія державного управління категорію “адміністративна послуга” трактує як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [1, с. 18].

Належність послуги до групи адміністративних Ю. Шаров визначає за такими ознаками: повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначаються законом; послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень; послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб; результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, довідка, ліцензія, дозвіл тощо); надання її пов'язане із забезпеченням умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів [2, с. 335–336].

Механізм надання адміністративної послуги в демократичному суспільстві невід'ємний від транспарентності влади [3, с. 4], а якість їх надання є чинником ефективності місцевого управління [4].

Чинне законодавство України щодо адміністративних послуг базується на нормативно-правових актах, до яких відносяться Конституція України – Основний Закон, яким регулюються суспільні відносини в країні, кодекси України, закони України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, локальні правові акти.

1. Кодекси. 1.1. Податковий кодекс України (від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI), який регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема, визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю, а також відповідальність за порушення податкового законодавства [5].

1.2. Кодекс України про адміністративні правопорушення (від 7 грудня 1984 р. № 8073-X), завданням якого є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян [6].

1.3. Господарський кодекс України (від 16 січня 2003 р. № 436-VI), який визначає основні засади господарювання в Україні і регулює господарські відносини, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання [7].

2. Закони України. 2.1. Закон України “Про адміністративні послуги” (від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI), який визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг. Ст. 1 цього Закону визначаються базові терміни у сфері надання адміністративних послуг:

1) адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону;

2) суб'єкт звернення – фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг;

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

3) суб'єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Визначається державна політика у сфері надання адміністративних послуг, яка базується на принципах: верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень.

Встановлюються вимоги щодо якості надання адміністративних послуг, регламентується плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір), унормовується діяльність центру надання адміністративних послуг [8].

2.2. Закон України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” (від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV (із змінами)), який визначає правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і встановлює порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та адміністраторів [9].

2.3. Закон України “Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності” (від 19 травня 2011 р. № 3392-IV), де наведено назву документа дозвільного характеру (їх у Законі 149 найменувань на 11 грудня 2015 р.) та відповідний законодавчий акт України, що регулює відповідну діяльність [10].

2.4. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення процедури започаткування підприємництва” (від 21 квітня 2011 р. № 3263-VI). Ним спрощується процедура відкриття та функціонування підприємства та підприємництва, що в подальшому зменшило кількість адміністративних процедур [11].

2.4. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців” щодо проведення електронної реєстрації” (від 19 жовтня 2010 р. № 2609-VI), де у прикінцевих положеннях записано, що спеціально уповноважений орган з питань державної реєстрації розробляє та розміщує на своєму офіційному веб-сайті в Інтернеті всю необхідну інформацію щодо електронного формату вихідних документів (на основі відкритого стандарту XML), а також програми формування та подання документів, необхідних суб'єкту підприємницької діяльності для проведення реєстрації та забезпечує безоплатний доступ до них [12].

2.5. Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців” (від 15 травня 2003 р. № 755-15), дія якого поширюється на державну реєстрацію всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування, а також фізичних осіб – підприємців. Водночас, цим Законом можуть бути встановлені особливості державної реєстрації об'єднань громадян (у тому числі професійних спілок, організацій роботодавців, їх об'єднань), політичних партій, державних органів та органів місцевого

самоврядування, асоціацій органів місцевого самоврядування, банків, торгово-промислових палат, фінансових установ (у т. ч. кредитних спілок), бірж, а також інших установ та організацій [13].

3. *Постанови Кабінету Міністрів України.* 3.1. Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588 "Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг". Примірний регламент визначає порядок організації роботи центру надання адміністративних послуг (далі – центр), порядок дій адміністраторів центру та їх взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг [14].

3.2. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118 "Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг", яким рекомендовано органам місцевого самоврядування керуватися у своїй діяльності із забезпечення функціонування центрів надання адміністративних послуг затвердженим цією постановою Примірним положенням [15].

3.3. Постанова Кабінету Міністрів від 30 січня 2013 р. № 57 "Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг", яким зобов'язується Міністерствам, іншим органам виконавчої влади забезпечити проведення постійного моніторингу нормативно-правових актів, що регулюють питання надання адміністративних послуг, з метою своєчасного оновлення відомостей, внесених до Реєстру адміністративних послуг. Рекомендується іншим державним органам, органам місцевого самоврядування забезпечити проведення зазначеного моніторингу. А сам Порядок визначає механізм ведення Реєстру адміністративних послуг як єдиної інформаційної комп'ютерної бази даних про адміністративні послуги, що надаються відповідно до закону суб'єктами надання адміністративних послуг.

Формування та ведення Реєстру забезпечується Мінекономрозвитку шляхом: збирання та оброблення інформації про адміністративні послуги та внесення відомостей до Реєстру та змін до них, а також виключення відомостей. До Реєстру вносяться відомості про: суб'єкта надання адміністративної послуги; назву адміністративної послуги; розмір плати (адміністративний збір) за надання адміністративної послуги (у разі її надання на платній основі); результат надання адміністративної послуги; правові підстави для надання адміністративної послуги та встановлення розміру плати за її надання.

Сам Реєстр розміщується на Урядовому порталі [16].

3.4. Постанова Кабінету Міністрів від 3 січня 2013 р. № 13 "Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг", яким визначається механізм ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг. Він ведеться з метою забезпечення доступу суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням Інтернету і є офіційним джерелом інформації про їх надання. Портал забезпечує доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги, суб'єктів їх надання та центри надання таких послуг; доступність для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг; можливість подання суб'єктами звернення заяв за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку; можливість отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їх заяв; можливість отримання суб'єктами звернення за

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг; можливість здійснення суб'єктами звернення оплати надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі.

Держателем його є Мінекономрозвитку й на ньому розміщуються інформація про суб'єктів надання адміністративних послуг та центри їх надання; Реєстр адміністративних послуг; інформація про нормативно-правові акти з питань надання адміністративних послуг; електронні форми заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг; база даних суб'єктів надання адміністративних послуг.

Захист інформації, розміщеної на Порталі, забезпечується із застосуванням комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю. Підтвердження відповідності здійснюється за результатами державної експертизи в установленому законодавством порядку [17].

3.5. Постанова Кабінету Міністрів від 30 січня 2013 р. № 44 “Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги”, згідно якої технологічна картка адміністративної послуги, що містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги суб'єктом надання такої послуги, затверджується зазначеним суб'єктом для кожної адміністративної послуги, яку він надає.

Технологічна картка повинна передбачати максимально можливе з урахуванням ресурсного забезпечення суб'єкта надання адміністративної послуги використання інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема під час взаємодії структурних підрозділів суб'єкта надання адміністративної послуги і здійснення процедур (етапів) надання адміністративної послуги [18].

3.6. Постанова Кабінету Міністрів від 25 серпня 2010 р. № 725 “Про затвердження переліку певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, які не можуть провадитися на підставі подання декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства” [19].

3.7. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2006 р. № 685 “Про затвердження Порядку повідомлення адміністратора або дозвільного органу про відповідність матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства” [20].

3.8. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 р. № 77 “Деякі питання застосування принципу мовчазної згоди”, якою установлюється, що в разі ненадання у визначений законом строк суб'єкту господарювання документа дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі суб'єкт господарювання має право провадити певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без одержання документа дозвільного характеру через 10 робочих днів з дня закінчення строку, встановленого для видачі документа дозвільного характеру або прийняття рішення про відмову в його видачі, на підставі копії опису прийнятих документів з відміткою про дату їх прийняття [21].

3.9. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 “Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг”, якою визначено процедуру надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. органами місцевого самоврядування в межах делегованих їм органами виконавчої влади повноважень.

Підприємствам, установам та організаціям. На які покладено повноваження надавати адміністративні послуги [22].

3.10. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 р. № 66 “Про затвердження методики визначення собівартості платних адміністративних послуг”, якою визначається, що до складу собівартості адміністративної послуги входять: прямі матеріальні витрати; прямі витрати на плату праці та відрахування на соціальні заходи; інші прямі витрати; непрямі витрати.

Базою розподілу непрямих витрат є основна заробітна плата персоналу, діяльність якого безпосередньо пов’язана з наданням адміністративної послуги [23].

Накази. Наказ Мінекономрозвитку від 12 січня 2012 р. № 28 “Про затвердження Положення про державного адміністратора і порядок його взаємодії з регіональними, місцевими дозвільними органами та суб’єктами господарювання”, Наказ Держкомпідприємництва від 3 липня 2009 р. № 114 “Про затвердження Примірної форми анкети”.

Розпорядження. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р “Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг”.

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2011 р. № 1076-р “Про затвердження плану заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг”.

Рішення місцевих органів публічної влади щодо безпосередньої організації системи надання адміністративних послуг. Як приклад – Положення та Регламент Центру надання адміністративних послуг м. Харкова.

Положення про Центр надання адміністративних послуг м. Харкова встановлює основні засади організації діяльності, визначає структуру та компетенцію Центру надання адміністративних послуг м. Харкова та його територіальних підрозділів (далі – ЦНАП).

Порядок взаємодії, що встановлюється цим Положенням, є обов’язковим до виконання для всіх, хто бере участь у роботі ЦНАП. У разі, якщо чинним законодавством передбачено інший порядок надання адміністративних послуг, ніж той, що визначено цим Положенням, застосовуються норми чинного законодавства. Основні вимоги до організації прийому відвідувачів у ЦНАП, порядок його діяльності, зокрема порядок дій учасників ЦНАП у ході надання адміністративних послуг, визначається Регламентом Центру надання адміністративних послуг м. Харкова, який затверджується міською радою. Центр надання адміністративних послуг м. Харкова – це постійнодіючий робочий орган Харківської міської ради, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії із суб’єктами надання адміністративних послуг. Центр надання адміністративних послуг м. Харкова утворено з метою забезпечення надання адміністративних послуг при Харківській міській раді.

Також прийнято міською радою м. Харкова Регламент роботи Центру надання адміністративних послуг м. Харкова, який визначає порядок організації роботи Центру надання адміністративних послуг м. Харкова та його територіальних підрозділів, порядок дій адміністраторів ЦНАП та їх взаємодії із суб’єктами надання адміністративних послуг [24].

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

Отже, в країні створено достатню нормативно-правову базу для функціонування системи надання адміністративних послуг. У подальшому необхідні наукові напрацювання щодо удосконалення нормативних актів для покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення організації надання якісних адміністративних послуг виходячи з процесів адміністративно-територіальної реформи, об'єднання територіальних громад зокрема.

Література:

1. *Королюк Ю. Г.* Адміністративна послуга / Ю. Г. Королюк // *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; [наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 4 : Галузеве управління / [наук.-ред. колегія : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін.]. – 2011. – 648 с. – С. 18–19.
2. *Шаров Ю. П.* Послуга адміністративна // *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; [наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 6 : Державна служба / [наук.-ред. колегія : С. М. Сербогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін.]. – 524 с.
3. *Куц Ю. О.* Проблемне поле державного управління: концептуальна демаркація / Ю. О. Куц // *Публічне управління: теорія та практика*. – 2011. – № 1. – С. 3–10.
4. *Куц Ю. О.* Якість надання управлінських послуг як чинник ефективності місцевого управління / Ю. О. Куц // *Державне будівництво*. – 2011. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/index.html>.
5. Податковий кодекс України // *ВВР України*. – 2011. – № 13/14, № 15/16, № 17. – Ст. 112.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення // *ВВР України*. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
7. Господарський кодекс України // *ВВР України*. – 2003. – № 18, № 19/20, № 21/22. – Ст. 144.
8. Закон України "Про адміністративні послуги" // *ВВР України*. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
9. Закон України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" // *ВВР*. – 2005. – № 48. – Ст. 483.
10. Закон України "Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності" // *ВВР*. – 2011. – № 47. – Ст. 532.
11. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення процедури започаткування підприємництва" // *ВВР*. – 2011. – № 43. – Ст. 446.
12. Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців" щодо проведення електронної реєстрації" // *ВВР України*. – 2011. – № 10. – Ст. 67.
13. Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців" // *ВВР України*. – 2003. – № 31/32. – Ст. 263.
14. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг". – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-%D0%BF>.
15. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг". – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF>.
16. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг". – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/57-2013-%D0%BF>.
17. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг". – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-%D0%BF>.

18. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги”. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-%D0%BF> .

19. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2010 р. № 725 “Про затвердження переліку певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, які не можуть провадитися на підставі подання декларації відповідності матеріально-технічної бази суб’єкта господарювання вимогам законодавства. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/725-2010-%D0%BF> .

20. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2006 р. № 685 “Про затвердження Порядку повідомлення адміністратора або дозвільного органу про відповідність матеріально-технічної бази суб’єкта господарювання вимогам законодавства”. – Режим доступу : <http://consultant.parus.ua/?doc=05TZIAD1E4> .

21. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 р. № 77 “Деякі питання застосування принципу мовчазної згоди”. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/77-2010-%D0%BF> .

22. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 “Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг”. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=737-2009-%EF> .

23. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 р. № 66 “Про затвердження методики визначення собівартості платних адміністративних послуг”. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/66-2010-%D0%BF> .

24. Положення та Регламент Центру надання адміністративних послуг м. Харкова. – Режим доступу : http://dozvil.kh.ua/polozhennya_ta_reglament.htm .

Nakonechniy V.V. Regulatory support for administrative services of Ukraine.

The article deals with the current legislation of Ukraine on administrative services, the classification of the legal framework for administrative services - allocated Codes of Ukraine , Laws of Ukraine , the Cabinet of Ministers of Ukraine, orders and instructions of line Ministries and decisions of local public authorities to direct the organization system of administrative services

Key words: administrative services, public authorities , regulatory support organization for administrative services, system of administrative services.

Надійшла до редколегії 16.11.2015 р.

УДК 35.1

В. Р. Котковський,

к.держ.упр., голова адміністрації Дзержинського району Харківської міської ради, м. Харків

**ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ
У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

Здійснено теоретичне обґрунтування об’єктивних передумов прийняття управлінських рішень у системі державного управління, розроблено орієнтовну функціональну структуру інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття державноуправлінських рішень, запропоновано напрями вдосконалення роботи з інформацією у процесах розроблення і прийняття управлінських рішень.

Ключові слова: державне управління; управлінські рішення; інформаційно-аналітичне забезпечення; суспільний прогрес; діяльність органів державної влади.