



АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Олег Валентинович МУЗА,

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
завідувач сектору наукового супроводу моніторингової діяльності
відділу моніторингу законодавства
Інституту законодавства Верховної Ради України (м. Київ),
muza_ov@ukr.net

УДК 342.92 (477)

СИСТЕМА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ ЯК НОВА ЯКІСТЬ ІДЕОЛОГІЇ ВЗАЄМВІДНОСИН ЛЮДИНИ І ДЕРЖАВИ

Проаналізовано тенденції становлення і розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні шляхом оцінки її сервісно-правової природи як нової якості ідеології відносин людини і держави. Головну увагу сконцентровано на важливості розуміння адміністративних послуг як провідного інституту адміністративного права в рамках управлінського процесу, адміністративних процедур та нереформованих адміністративних проваджень. У 2012 році Верховною Радою України був прийнятий базовий законодавчий акт, який визначив сутність та порядок надання адміністративних послуг. Поява цього Закону відіграла важливу роль в уніфікації адміністративно-правових підходів щодо взаємовідносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними підприємствами, установами, організаціями та фізичними і юридичними особами з питань задоволення прав, свобод та законних інтересів останніх у сфері управлінської діяльності. Знаковою подією стало прийняття законодавчих змін у грудні 2015 року, спрямованих на децентралізацію надання базових адміністративних послуг та розширення повноважень у цій сфері органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб. Сис-



тема надання адміністративних послуг потребує подальшого законодавчого удосконалення. Це доволі актуально в умовах створення акредитованих суб'єктів та комунальних підприємств, які також надають адміністративні послуги, стягуючи при цьому додаткові кошти з громадян понад встановлений адміністративний збір. Важливим є висновок про те, що якісне та доступне одержання громадянами адміністративних послуг є реальним індикатором відносин людини і держави на засадах людиноцентризму. У відносинах надання адміністративних послуг виражається реальна здатність громадян здійснювати прямий контроль за суб'єктами владних повноважень, що позначається на загальному стані публічного управління, практики виконавчо-управлінської діяльності, балансі публічних і приватних інтересів.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративні послуги, адміністративні процедури, децентралізація, публічне управління.

В адміністративному праві як основній галузі права вітчизняної правової системи з моменту проголошення незалежності України та проведення ревізії радянського «спадку» адміністративно-правової науки оновлено зміст основних структурних галузевих та функціональних опцій (предмет, методи, норми, принципи, механізми), що дозволило по-іншому подивитися на сутність та призначення державного апарату влади і ролі держави загалом. Більше того, зміна законодавцем акцентів владно-управлінського впливу у сферах управлінської діяльності, поява нових адміністративно-правових інститутів (адміністративне судочинство, адміністративні послуги, доступ до публічної інформації), нормативно-правова модернізація основних адміністративно-правових інститутів (державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, виконавча влада, інструменти управлінської діяльності) є свідченням того, що навіть досягнуті перетворення в галузі адміністративного права протягом 1990–2000-х років, які продемонстрували транзитний перехід від партійного державного управління до демократичного публічного управління, заснованого на принципах розподілу влад і верховенства права, не спроможні повною мірою спрогнозувати розвиток адміністративно-правової галузі в найближчі роки.

Сучасне публічне управління в Україні змінило підходи щодо розуміння державно-управлінських відносин. Зокрема відбулася зміна орієнтирів правового статусу посадових і службових осіб у державній системі владних відносин — головне відводиться людині. Держава в особі своїх органів повинна забезпечити належне функціонування відносин «людина — держава», дотримуючись при цьому принципів публічного управління. Аналіз адміністративного права повинен бути прямо пов'язаний із його соціальною обумовленістю.



В умовах оголошення курсу держави на децентралізацію публічної влади постала проблема пошуку нової моделі відповідальності органів місцевого самоврядування, посадових осіб місцевого самоврядування перед жителями територіальної громади за реалізацію завдань місцевого значення. У ситуації, яка існувала до 2016 року, коли адміністративні процедури визначалися на центральному рівні та багато в чому залежали від волі центральних органів виконавчої влади, передача надання базових адміністративних послуг на місцевий рівень відіграла важливу роль у побудові нової ідеології відносин людини і держави: саме через оцінку якості, доступності та рівня корупціогенності надання адміністративних послуг як провідної адміністративної процедури залежить підтримка громадою місцевих органів влади. У кінцевому результаті запровадження інституту адміністративних послуг посилило тенденції щодо збалансування інтересів приватних осіб та органів публічної влади в адміністративних правовідносинах. Це дає підстави стверджувати про трансформацію вітчизняного адміністративного права, його системи, предмета та методів. Звідси випливає, що найвищий рівень адміністративно-правових відносин не лише уміщує в себе центральну проблему адміністративного права — забезпечення пріоритету прав та свобод людини і громадянина у владно-управлінських відносинах, — але й гарантування публічно-сервісного характеру здійснення повноважень органами державного управління щодо невластних суб'єктів.

Проблематика надання адміністративних послуг була досліджена в роботах таких вітчизняних учених-адміністративістів, як: О. М. Буханевича, О. В. Кузьменко, Я. В. Лазура, Н. Р. Нижник, А. О. Селіванова, В. П. Тимощука та ін.

Адміністративні послуги є однією з найважливіших адміністративних процедур. Тобто держава повинна засобами адміністративної процедури створювати належні організаційно-правові умови для надання державних управлінських послуг.

У 2012 році Верховною Радою України був прийнятий базовий законодавчий акт, який визначив сутність та порядок надання адміністративних послуг. Поява цього Закону відіграла важливу роль в уніфікації адміністративно-правових підходів щодо відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними підприємствами, установами, організаціями та фізичними і юридичними особами з питань задоволення прав, свобод та законних інтересів останніх у сфері управлінської діяльності.

Законом України «Про адміністративні послуги» визначаються лише загальні правові засади надання адміністративних послуг та функціонування спеціально створених для цього структур. Інформація про конкретну адміністративну послугу повинна міститися в інформаційній та технологічній картках.

Нагадаємо, що в адміністративному праві України від радянської системи державного управління у «спадок» залишилась категорія «адміністративні провадження». Саме існування цієї категорії зумо-



вило свого часу загальне доктринальне розуміння у визначенні предмета адміністративного права, як матеріального, так і процесуального. Однак прийняття в 2005 році Кодексу адміністративного судочинства України та запровадження адміністративних судів призвело до функціональної непридатності усталеної системи адміністративних проваджень. Саме виокремлення самостійного провадження — адміністративно-судового процесу — сприяло чіткому розмежуванню адміністративного матеріального та адміністративного процесуального права. У зв'язку з цим, класичний предмет адміністративного права визначався з позиції правового регулювання процедурних та процесуальних адміністративних відносин. І якщо з питань адміністративно-судового процесу не виникає проблем наукової детермінації, й у цьому, в першу чергу, заслуга загальної теорії юридичного процесу, що сприяла обґрунтуванню адміністративно-процесуальної діяльності здійснення правосуддя в адміністративних справах, то матеріальне адміністративне право в частині визначення адміністративної процедури як основного виду владно-управлінської діяльності потребувало перегляду наукових підходів з приводу означення тих адміністративних проваджень, що не увійшли до адміністративно-судового процесу та не пов'язані із застосуванням заходів адміністративного примусу — нормотворчих, реєстраційних, дозвільних, ліцензійних, заохочувальних проваджень та ін.

З огляду на це, якщо розглядати сучасну парадигму відносин суб'єктів адміністративного права залежно від того, хто є носієм владних управлінських функцій, то виникла гостра потреба в обранні системоутворюючої категорії для визначення правил та порядку таких взаємовідносин. Тому, на нашу думку, саме інститут адміністративних послуг, що охопив собою більшість адміністративно-процедурних проваджень, здатний призвести до оновлення предмета адміністративного права та «ревізії» класифікації адміністративних правовідносин.

Зазначимо, що питання адміністративних послуг (управлінських) вперше було оголошено в рамках Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року. На поч. 2000-х років у науковій адміністративно-правовій літературі активно впроваджується та аналізується сервісний характер адміністративного права, як такого, що заснований на принципі людиноцентризму та повинен забезпечити ефективну взаємодію між владними та невідними суб'єктами адміністративного права. Це впливало як із норм Основного закону України, так і рекомендацій міжнародних організацій. Результатом цього стало засування на законодавчому рівні інституту адміністративних послуг.

Слід 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 та місцевого самоврядування складають сферу публічних послуг. За ознакою суб'єкта, що надає публічні послуги, можна роз-



різняти державні (надаються органами державної влади, як правило, виконавчої, та державними підприємствами, установами, організаціями) та муніципальні (надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами) послуги. Загалом «адміністративні послуги» — це узагальнюючий 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, які не пов'язані з прийняттям владних рішень (наприклад, освітні та медичні послуги). Разом із тим певний час в адміністративному праві категорія «адміністративна послуга» мала й інші варіанти назви — «управлінські послуги» та «управлінські (адміністративні) послуги» [1, с. 22–24, 35].

У науковій літературі вирізняють різні класифікаційні види адміністративних послуг. Це дає підстави стверджувати, що адміністративні послуги об'єднують різні види адміністративних проваджень, що мають управлінський характер.

Констатуємо, що за останні чотири роки в системі надання управлінських послуг відбулося достатньо багато докорінних змін — від реформи ідеології владної діяльності до впровадження європейських стандартів сервісного управління. Знаковою подією стало прийняття законодавчих змін у грудні 2015 року, спрямованих на децентралізацію надання базових адміністративних послуг та розширення повноважень у цій сфері органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб.

Розбудова за останні роки системи надання адміністративних послуг засвідчила про правильність обрання нової парадигми відносин держави й особи. Створення центрів надання адміністративних послуг, зближення «*front office*» & «*back office*», децентралізація базових адміністративних послуг у 2016 році, уніфікація правового регулювання надання адміністративних послуг, забезпечення стійкого правового зв'язку між органами місцевого самоврядування та територіальною громадою через оцінку якості одержання жителями територіальної громади адміністративних послуг, розвиток громадського контролю за виконанням уповноваженими суб'єктами владних повноважень обов'язків перед приватними особами у сфері публічного управління — все це є свідченням про набрання нових обертів у розвитку адміністративних правовідносин в Україні. Саме завдяки оцінці громадянами якості, доступності та своєчасності надання адміністративних послуг стало можливим вироблення пропозицій щодо подальшого функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Інститут адміністративних послуг дедалі більше розвинув та закріпив на практиці розмежування внутрішньо-організаційної діяльності суб'єктів владних повноважень та зовнішнього вираження їхньої діяльності у сфері виконання завдань і функцій держави. Крім цього, існування такого інструменту управлінської діяльності, незважаючи на нормативну регламентацію, дає підстави говорити про



імперативно-диспозитивний характер адміністративного права, що забезпечує його загальний прогрес в умовах існуючої консервативності та детермінантної «стабільності» його правових інститутів. Важливо зазначити і про право приватних осіб оскаржувати до суду рішення, дії та бездіяльність суб'єктів надання адміністративних послуг, що розширює можливості, а найголовніше — реалізацію прав та свобод громадян у системі публічного управління.

Як і розвиток будь-якого іншого правового інституту, система надання адміністративних послуг потребує подальшого законодавчого удосконалення. Це доволі актуально в умовах створення акредитованих суб'єктів та комунальних підприємств, які також надають адміністративні послуги, стягуючи при цьому додаткові кошти з громадян понад встановлений адміністративний збір. Однак, схвально не підтримуючи схвально такої тенденції, необхідно підкреслити, що саме таке «делегування» владних функцій свідчить про докорінні зміни, які відбуваються у вітчизняній системі адміністративного права. Дедалі більше долаються стереотипи імперативності та безкомпромісності владно-управлінської діяльності у взаємовідносинах з приватними особами. Це веде до «розширеного» включення приватноправових елементів у систему публічного управління, що є об'єктивним в умовах тотального зменшення державного сектору економіки та управління, запровадження приватноправових форм взаємодії суспільства за мінімальною участю держави, розвитку приватноправового партнерства.

Разом із тим це не означає того, що всі завдання, які були визначені центральними органами державної влади під час реформи реєстраційно-дозвільної системи, виконані. Система надання адміністративних послуг в Україні залишається бути такою, що не повною мірою забезпечує якісний та швидкий доступ приватним особам до задоволення своїх публічних прав та інтересів у відносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими посадовими особами, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Серед причин, що слугують незавершеності повноцінної інституціоналізації управлінської діяльності у сфері надання адміністративних послуг, варто виокремити такі:

— незавершеність адміністративної реформи, що у кінцевому результаті не призвело до зміни державно-владної ідеології на користь безсумнівного та відповідального виконання посадовими і службовими особами органів публічної влади своїх обов'язків у відносинах з приватними особами;

— відсутність реального впливу громадян на якість надання адміністративних послуг;

— існування корупціогенних факторів у процедурах надання адміністративних послуг;

— недостатність матеріально-технічних засобів для забезпечення функціонування центрів надання адміністративних послуг;



— відсутність окремих законодавчих (підзаконно-правових) актів, прийняття яких передбачено Законом України «Про адміністративні послуги» (про перелік адміністративних послуг, про адміністративний збір).

Що потрібно для забезпечення якісного функціонування системи надання адміністративних послуг на сучасному етапі?

1. Визначення на законодавчому рівні чіткої взаємодії між Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, їхніми територіальними представництвами з органами місцевого самоврядування, а саме: встановлення чіткого переліку обов'язків щодо забезпечення ефективного функціонування центру надання адміністративних послуг (далі — ЦНАП) шляхом надання методичної допомоги, проведення освітніх заходів для працівників ЦНАП (розробка та впровадження освітніх програм для окремих категорій державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування з питань надання адміністративних послуг). На середньостроковий період потрібно надавати субвенції з Державного бюджету України (незалежно від того, що кошти (чи їхня 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. Особливо актуальним це є для об'єднаних територіальних громад.

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

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

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

5. Упорядкування переліку адміністративних послуг, що в результаті повинно призвести до скорочення однотипних чи подібних адміністративних послуг та вироблення оптимального переліку адміністративних послуг для ЦНАП. Така робота повинна проводитися разом з удосконаленням інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг через розробку і затвердження їх типових описів, а також покращення технічних характеристик Реєстру адміністративних послуг.

6. Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру», що покликаний 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 та 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 існуючі 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).

Отже, інститут адміністративних послуг у вітчизняному адміністративному праві набуває характеру провідної ідеї належного врегулювання в публічно-правовій сфері відносин «людина — держава». Ідеологія запровадження інституту адміністративних послуг пов'язана не лише з теорією сервісної держави, але й із необхідністю правового визначення чітких законодавчих параметрів виконання органами публічної влади своїх завдань і функцій, що пов'язані з реалізацією громадянами своїх прав та законних інтересів. Саме у відносинах надання адміністративних послуг виражається реальна здатність громадян здійснювати прямий контроль за суб'єктами владних повноважень, що позначається на загальному стані публічного управління, практики виконавчо-управлінської діяльності, балансі публічних і приватних інтересів. У зв'язку з цим, роль та суспільне призначення інституту адміністративних послуг у визначенні ступеня взаємодії людини і держави є очевидною.

Список використаних джерел

1. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В. П. Тимошука. К. : ФОП Москаленко О. М., 2013. 392 с.

Надійшла до редакції 10.06.2017



Муза О. В. Система предоставления административных услуг в Украине как новое качество идеологии взаимоотношений человека и государства

Проанализированы тенденции становления и развития системы предоставления административных услуг в Украине путем оценки ее сервисно-правовой природы как нового качества идеологии взаимоотношений человека и государства. Главное внимание сконцентрировано на важности понимания административных услуг как ведущего института административного права в рамках управленческого процесса, административных процедур и неререформированных административных производств. В 2012 году Верховной Радой Украины был принят базовый законодательный акт, который определил сущность и порядок предоставления административных услуг. Появление этого закона сыграло важную роль в унификации административно-правовых подходов относительно взаимоотношений между органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными предприятиями, учреждениями, организациями и физическими и юридическими лицами по вопросам удовлетворения прав, свобод и законных интересов последних в сфере управленческой деятельности. Знаковым событием стало принятие законодательных изменений в декабре 2015 года, направленных на децентрализацию предоставления базовых административных услуг и расширение полномочий органов местного самоуправления, их должностных лиц в данной сфере. Система предоставления административных услуг требует дальнейшего законодательного усовершенствования. Это актуально в условиях создания аккредитованных субъектов и коммунальных предприятий, которые также предоставляют административные услуги, взимая при этом дополнительные средства с граждан сверх установленного административного сбора. Важным является вывод о том, что качественное и доступное получение гражданами административных услуг является реальным индикатором взаимоотношений человека и государства на основе человекоцентризма. В отношении предоставления административных услуг выражается реальная способность граждан осуществлять прямой контроль над субъектами властных полномочий, что сказывается на общем состоянии публичного управления, практики исполнительно-управленческой деятельности, балансе публичных и частных интересов.

Ключевые слова: административное право, административные услуги, административные процедуры, децентрализация, публичное управление.



Muza, O. V. The System of Grant of Administrative Services in Ukraine as a New Quality of Ideology of Relations between Human and State

The tendencies of becoming and development of the system of grant of administrative services in Ukraine by the estimation of its service and legal nature as a new quality of ideology of relations between human and state are analysed. In 2012 the Parliament of Ukraine adopted the basic legislative act, which defined the nature and procedure of administrative services. The appearance of this law played an important role in the harmonization of legal and administrative approaches to relations between public authorities, local self-government bodies, state enterprises, institutions, organizations and individuals and entities on satisfying the rights, freedoms and legal interests of the latter in the sphere of public administration. The key event was the adoption of legislative changes in December 2015, aimed at decentralizing the delivery of basic administrative services and empowerment in the sphere of local self-government bodies and their officials. The system of grant of administrative services needs further legislation improvement. This is quite important in terms of the establishment of accredited entities and utilities that also provide administrative services while charging more money from citizens in excess of the administrative tax. The main attention is concentrated on importance of understanding of administrative services as a leading institute of administrative law within the framework of administrative process, administrative procedures and unreformed administrative proceedings. It is an important conclusion that a high-quality and accessible receipt by citizens of administrative services is to be a real indicator of relations between human and state by the principles of humanism. In a relationship of administrative services expressed real ability of citizens to exercise direct control over public authorities, which affects the general state of public administration, practice of executive and management activity, balance of public and private interests.

Keywords: administrative law, administrative services, administrative procedures, decentralization, public administration.

