тексті даного дослідження розглядається як механізм, який стримує неефективне управління, марнотратство і корупцію та зменшує ризики для громадської безпеки внаслідок поганих практик будівництва. Прозорість поліпшує справедливі умови конкуренції за контракти і може також збільшити потік прямих іноземних інвестицій та фінансування розвитку в будівельну галузь країни.

2. Аналіз досвіду ЄС у сфері розвитку будівельних послуг показав, що основна мета політики ЄС в будівельній галузі полягає в забезпеченні його відкритості та створенні рівних можливостей на внутрішньому ринку для послуг і інвестицій компаній з усіх країн ЄС. Цей висновок підтверджують і принципи, покладені в основу глобальної Програми CoST (Construction Sector Transparency Initiative – Ініціативапрозрості в будівельній галузі), що є орієнтованою на країну ініціативою з підвищення ефективності витрачання коштів на громадську інфраструктуру за рахунок поліпшення прозорості процесу реалізації проектів будівництва.

3. Реалізація програми CoST в Україні надасть можливість підвищення ефективності використання коштів у галузі державного будівництва, результатом якого може бути краща й більш надійна інфраструктура; звільнення заощаджень для розширення системи соціальних та економічних послуг, а також підвищення довіри до інвесторів. Оскільки програма CoST сфокусована на великому секторі, на який припадає більша частина капітальних витрат країни, ця програма є природним доповненням до інших ініціатив, таких як реформа управління державними фінансами, закупівлями у сфері державно-приватного партнерства, що може бути нарямом подальших досліджень.

Література.

1. Гудима Н. Проблеми правової реалізації принципів відкритості і прозорості в державному управлінні України – зарубіжний досвід та вітчизняна практика: матеріали Четвертої Всеукр. наук.-практ. конф. «Інноваційні технології у наукових дослідженнях і навчальному процесі вищого закладу освіти», Полтава, 26–27 квіт. 2007 р.: У 2 т. − Вид-во Полтава: Сухоручко В. А., 2007. − Т. 2.

2. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Офіційний сайт / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=95:dostupne-zhitlo&Itemid=119&lang=uk.

3. Construction Sector Transparency Initiative: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.constructiontransparency.org.

УДК 35.076:342.6

Олексій Пройдисвіт

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ: ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ

У статті висвітлено основні проблеми впровадження Закону України «Про адміністративні послуги», на підставі чого проведено порівняльний аналіз із проблематикою впровадження Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». За результатами виявлених проблем надано рекомендації щодо шляхів подолання основних перешкод запровадження адміністративної реформи, зокрема, на підставі врахування позитивного досвіду становлення інституту дозвільної системи у сфері господарської діяльності.

Ключові слова: *адміністративна реформа, адміністративна послуга, дозвільна система, суб'єкт надання адміністративних послуг, суб'єкт звернення за адміністративною послугою, центр надання адміністративних послуг.*

Докорінні зміни у всіх сферах соціально-економічного та політичного життя в Україні нерозривно пов'язані з забезпеченням необхідних умов реалізації конституційних прав і свобод громадян у різних сферах суспільного життя. Все це потребує створення ефективної системи державного управління та державної служби, шляхи здійснення чого знайшли своє відображення у Концепції адміністративної реформи, Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг. Зазначені документи акцентують увагу на запровадженні нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання адміністративних послуг; переорієнтації діяльності цих органів з суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання управлінських послуг громадянам та юридичним особам; запровадженні стандартів професійної діяльності державних службовців на засадах стратегічного планування діяльності державних органів з орієнтацією на надання адміністративних послуг.

Натомість, відсутність чіткого визначення понять «адміністративна послуга», «дозвільна система», «суб'єкт надання адміністративної послуги», розмежування господарських послуг і владних повноважень у сфері надання адміністративних послуг, в тому числі за плату, стало однією з причин комерціалізації цієї сфери. Неузгодженість актів законодавства різної юридичної сили та безперервне впровадження нових платних послуг призвели до таких негативних наслідків, як тяганина, бюрократія, зростання корупції у відповідній сфері державного управління і невиправданого стягнення коштів з фізичних та юридичних осіб.

Використовуючи правову невизначеність у сфері надання послуг та своє право утворювати суб'єкти господарювання, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування утворили посередницькі структури, які монополізувались у різних сферах діяльності та надають послуги, отримання яких є обов'язковим для

© Пройдисвіт О.О., 2013.

реалізації та захисту прав і законних інтересів людини, громадянина та юридичної особи, у тому числі на набуття, зміну чи припинення їх прав та обов'язків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

З метою створення доступних та зручних умов для реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб щодо отримання адміністративних послуг, запобігання проявам корупції під час надання адміністративних послуг 6 вересня 2012 року Верховною Радою України прийнято Закон «Про адміністративні послуги» (далі – Закон), більшість положень якого набрали чинності 7 жовтня 2012 року.

Дослідженню питання реформування системи адміністративних послуг приділено достатньо багато уваги різними науковцями, зокрема, В. Б. Авер'яновим, К. І. Апанасенко, В. М. Белоусовим, І. Б. Коліушко, Г. М. Писаренко, Г. М. Чміленко, натомість, дослідження вчених носить фрагментарний характер, комплексний аналіз сучасного стану законодавчої бази адміністративних послуг, зокрема дозвільної системи, у вітчизняній науці не проводився.

З огляду на вищевказане, автор вважає за необхідне оцінити стан правового регулювання в Україні адміністративних послуг та виявити проблемні питання, що заважають розвитку сервісної держави.

Мета

Систематизація перешкод впровадження реформи системи адміністративних послуг та порівняльний аналіз з аналогічною проблематикою впровадження Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», що надасть змогу визначити шляхи подолання основних бар'єрів на шляху запровадження законодавства про адміністративні послуги та вдосконалення адміністративних дій у цієї сфері.

Виклад основного матеріалу

Законом встановлено таке визначення адміністративної послуги: це 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 [1]. Разом з цим, ця дефініція поняття адміністративної послуги певною мірою деталізована статтею 3 Закону: вимоги цього Закону поширюються на надання суб'єктом адміністративних послуг витягів та виписок з реєстрів, свідоцтв, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

Крім того, Закон встановлює, що право надавати адміністративні послуги надано виключно суб'єкту надання адміністративної послуги – органу виконавчої влади, іншому державному органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування та їх посадовим особам.

Отже, нормативна закріпленість вищевказаних дефініцій в поєднанні із вимогою Закону про припинення з 1 січня 2013 року практики делегування повноважень щодо надання адміністративних послуг суб'єктам господарювання (державним та комунальним підприємствам, установам і організаціям) дає підстави сподіватись на ліквідацію певних корупційних схем надання таких послуг.

Окремо необхідно зазначити, що суб'єктом надання адміністративної послуги Закон визначає виключно органи влади, тому процес взаємодії громадян з природними монополістами (газова служба, водоканал, облєнерго тощо) залишається поза увагою реформаторів принципів побудови діалогу влади і громадянина.

Оцінюючи стан інституту адміністративних послуг в Україні, варто вказати на те, що йому притаманні наступні риси: безсистемність, недоступність, обтяжливість, непрозорість і незручність. Поєднання цих рис обумовлює основні проблеми, з якими стикається суб'єкт звернення (фізичні та юридичні особи, які звертаються за адміністративною послугою):

- Закон зазначає, що підстави для одержання адміністративної послуги, суб'єкт надання адміністративної послуги та вичерпний перелік адміністративних послуг встановлюються законами. Ці правові норми мають припинити практику дублювання повноважень органів влади та спростити процедуру надання окремих адміністративних послуг, водночас Закон не містить прямої вказівки щодо заборони вимог отримання адміністративних послуг, не передбачених законами України (зокрема тих, що були запроваджені до набрання чинності Закону), що на практиці призводить до того, що послуги, не передбачені законами, продовжують надаватися і вимагатися. Крім того, вичерпний перелік адміністративних послуг законом не затверджений, отже, існує реальна небезпека того, що послуги, не включені до переліку, існуватимуть в подальшому, але не вважатимуться з певних причин адміністративними послугами, що унеможливить їх видачу через центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) та законсервує старі, нерідко корупційні схеми.

На думку автора, більшість проблем щодо нормативно-правового забезпечення реформування інституту адміністративних послуг зосереджені на центральному рівні, що зумовлює довільне трактування порядку надання адміністративних послуг на місцях і унеможливлює реалізацію багатьох положень Закону та призводить до різного роду зловживань. До таких проблем належить відсутність законодавчо затвердженого переліку адміністративних послуг та затверджених Кабінетом Міністрів України:

- переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади;
- регламенту роботи центру надання адміністративних послуг;
- типового порядку проведення конкурсу для надання супутніх послуг в центрі надання адміністративних послуг.
- Пакет необхідних для отримання послуги документів і вимоги до його оформлення повинні бути затверджені актом вищої юридичної сили, проте, в більшості випадків комплектність документів встановлена лише підзаконними нормативно-правовими актами. В таких умовах заборона вимагати від суб'єкта звернення документи, що не передбачені законом, призводить до того, що суб'єкт надання адміністративної послуги не може отримати документи та інформацію, необхідні для об'єктивного розгляду порушеного заявником питання. Крім того, така норма Закону не кореспондується з вимогами інших законів, які надають право органам місцевого самоврядування самостійно встановлювати порядок і вимоги до надання тієї чи іншої адміністративної послуги. Поряд з цим, Закон надає право адміністратору без залучення заявника отримувати необхідні документи та інформацію, що знаходяться в розпорядженні органу влади, натомість, механізм реалізації цього повноваження адміністратора законодавством не регламентований.

- Закон визначає, що підстави для відмови у наданні адміністративної послуги встановлюються виключно законами, натомість у більшості випадків законодавча закріпленість умов, за яких надання адміністративної послуги не можливе, відсутня.
- Фактично існують та не скасовані відомчі нормативно-правові акти та інші документи, що містять вимоги отримання адміністративних послуг. Такі акти суперечать Закону, проте ними керуються територіальні та місцеві підрозділи центральних органів виконавчої влади, які у свою чергу необґрунтовано вимагають від суб'єктів звернення певних дій або надання зайвих документів і інформації.
- Ще одним слабким місцем, яке потребує управлінського втручання, є проблема кадрового забезпечення. Законодавством не визначено статус адміністратора ЦНАП, проте проаналізувати ситуацію можна на підставі досвіду запровадження інституту державного адміністратора, започаткованого Законом «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [2].

Як правило, попри основні обов'язки, державні адміністратори також виконують інші функції (в т.ч. кур'єрські функції, підготовка документів, не пов'язаних з діяльністю дозвільного центру), що не сприяє ефективності функціонування дозвільного центру. Найбільшу частину загального навантаження, крім прийняття та видачі документів, складають ведення баз даних та консультування заявників. Не сприяло закріпленню на посадах державних адміністраторів фахівців те, що цю посаду, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, суддів та інших органів» від 09.03.2006р. №268 [3], було прирівняно до посади провідного спеціаліста. З часом, з огляду на широкий спектр функціональних обов'язків, статус державного адміністратора підвищено до рівня керівних працівники апарату місцевих органів державної влади.

Окремо слід відзначити недостатність та несистематичний характер заходів органів влади з підвищення кваліфікації державних адміністраторів.

- Крім того, не достатньо чітко визначено питання надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на регіональному рівні, не встановлено методичних рекомендацій щодо визначення оптимальної кількості адміністраторів в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці. Це призводить до надмірного навантаження на державних адміністраторів (особливо в обласних центрах) або до ірраціонального використання бюджетних коштів. Так, наприклад, у м. Миколаєві в середині 2012 року створено обласний дозвільний центр при облдержадміністрації, діяльність якого забезпечує відділ державних адміністраторів, що складається з 9 посадовців: 6 державних адміністраторів, бухгалтер відділу, начальник відділу та його заступник (останні троє функції державних адміністратори не виконують). При цьому, у місті паралельно функціонує міський дозвільний центр, створений при міській раді, який реалізує абсолютно аналогічні повноваження і цілком ефективно обслуговується 5 державними адміністраторами міської ради (так само, як і до створення обласного дозвільного центру).
- Недостатній рівень поінформованості суспільства призводить до того, що, незважаючи на суттєві спрощення певних процедур отримання адміністративних послуг, громадяни продовжують звертатись до приватних юристів, що фактично виконують функції адміністраторів, але за окрему, зазвичай високу, матеріальну винагороду.

Отже, комплексний аналіз процесу реформування системи адміністративних послуг дає підстави стверджувати, що проблематика цього процесу є аналогічною тій ситуації, яка мала місце в умовах становлення дозвільної системи у сфері господарської діяльності [4; с.75].

Необхідно зазначити, що більшість прогалин Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», прийнятого рівно за 7 років до прийняття Закону «Про адміністративні послуги», з часом ліквідовано, зважаючи на що розробником законопроекту про адміністративні послуги мав бути врахований позитивний досвід впровадження схожого акту законодавства з питань дозвільної системи, проте, реалії життя відзначають протилежне. Більш того, незважаючи на відсутність об'єктивних причин, Закон не тільки дублює певні негативні риси свого аналога, а й створює нові проблеми.

1. Законодавством не визначено санкції за порушення посадовцями основних вимог законодавства з питань надання адміністративних послуг, зокрема за такі порушення: вимога отримання непередбаченої законом адміністративної послуги; вимога документів та інформації, що непередбачені законом; порушення строків розгляду заяви на отримання адміністративної послуги; безпідставна вимога про внесення плати за надання адміністративної послуги та/або порушення порядку і розмірів внесення такої плати; надання адміністративної послуги поза приміщенням центру надання адміністративних послуг тощо.

2. Законодавством не передбачена наявність спеціально уповноваженого органу та його територіальних підрозділів, які б надавали оперативну методологічну допомогу та здійснювали контрольно-наглядову функцію у питаннях надання адміністративних послуг, на кшталт спеціально уповноваженого органу з питань дозвільної системи – Держпідприємництва. Крім того, відсутність встановленої законодавством необхідності погодження інформаційної та технологічної карток адміністративної послуги з певним відповідальним органом (уповноваженим органом) може призвести до невиконання норми Закону про її затвердження або неякісне виконання цієї норми. Поряд з цим, на думку автора, такий орган міг би оперативно вживати заходів щодо ліквідації прогалин у законодавстві про адміністративні послуги, наприклад, шляхом затвердження Положення про адміністратора ЦНАП і порядку його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг та суб'єктами звернення. Аналогічна діяльність Держкомпідприємництва та його територіальних органів мала вкрай важливе значення для успішної реалізації вимог Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

3. Законом не урегульовані юридичні наслідки неприйняття органом влади жодного рішення за результатом розгляду заяви на отримання адміністративної послуги. Натомість, законодавством про дозвільну систему встановлю так званий принцип мовчазної згоди, відповідного до якого заявник набуває певне право без рішення дозвільного органу в разі якщо такий орган не прийняв рішення щодо звернення заявника у встановлений законодавством строк. На думку автора, запровадження принципу мовчазної згоди у сфері надання адміністративних послуг має важливе значення для гарантування прав громадян та юридичних осіб,

особливо у питаннях, пов'язаних з необхідністю отримання рішення колегіального органу, адже колективна відповідальність таких органів виключає персональну відповідальність посадовців і створює широкий простір для зловживань та корупції. Варто зазначити, що механізм реалізації можливості набуття прав за принципом мовчазної згоди в дозвільній системі регламентовано досить поверхнево, у зв'язку з чим регламентація цього принципу носить декларативний характер.

4. Аналіз законодавства про дозвільну систему дає підстави стверджувати про доцільність імплементації в Закон положень про можливість отримання адміністративної послуги за заявковим (декларативним) принципом – без отримання адміністративного акту, що надасть змогу значно спросити процес взаємодії суб'єкта звернення і органів влади.

5. Має місце певна правова колізія – вимоги щодо визначення граничного строку надання адміністративної послуги колегіальним органом не повною мірою кореспондуються з вимогами Закону України «Про доступ до публічної інформації».

6. Закон не поширюється на відносини, пов'язані з набуттям прав на конкурсних засадах, у зв'язку з чим такі відносини залишаються неврегульованими.

7. Законодавством не визначено вимоги щодо строку дії результату надання адміністративної послуги у разі, якщо таким результатом є адміністративний акт. Це сприяє встановленню невиправданого адміністративного навантаження на суб'єктів звернення.

8. Законом визначена можливість подання заяви на отримання адміністративної послуги в усній формі, проте, не регламентовано механізм реалізації цього права заявника.

9. До набрання чинності законом, що визначає перелік адміністративних послуг та адміністративні збори, плата за надання адміністративних послуг при зверненні за отриманням платних адміністративних послуг сплачується у порядку і розмірах, встановлених законодавством (в тому числі нормативно-правовими актами локальної дії), отже, зволікання з прийняттям вищевказаного закону залишає можливість для протизаконних маніпуляцій.

Проведений у статті аналіз свідчить про те, що врахування закономірностей та особливостей становлення дозвільної системи у сфері господарської діяльності надасть змогу передбачити можливі ризики реформування адміністративних послуг та вжити відповідних заходів превентивного характеру, що призведе до формування позитивного іміджу адміністративних органів та довіри громадян до активно впроваджуваних Урядом та Президентом реформ побудови діалогу влади і громадянина.

Як довів уже наявний досвід адміністративної реформи, революційні зміни в системі державного управління не можуть бути досягнуті за допомогою тактики «бліцкригу». Система має високий ступінь інертності та потужний інстинкт до самозбереження. Єдиний вихід із ситуації невиправданого очікування швидких змін полягає саме в еволюційних змінах. Це тривалий і складний процес, однак громадяни та їх об'єднання мають постійно здійснювати конструктивний тиск на уряд і парламент задля реформування адміністративних послуг.

Висновки

Для подальшого реформування системи адміністративних послуг та створення сервісної держави необхідно провести громадські слухання щодо існуючих проблем у запровадженні Закону і можливих шляхів їх вирішення, за результатами яких підготувати поетапний план запровадження реформи адміністративних послуг, що має включати внесення змін до законодавства, спрямованих на ліквідацію законодавчих прогалин та колізій, зокрема: затвердження виключного переліку адміністративних послуг; визначення інформації та переліку документів, що надає заявник; визначення мінімально можливого переліку підстав для відмови у наданні адміністративної послуги: подання неповного пакета документів, виявлення в документах недостовірних відомостей, негативний висновок за результатами проведених експертиз та обстежень або інших наукових і технічних оцінок, необхідних для надання адміністративної послуги; посилення відповідальності чиновників, які перешкоджають реалізації Закону, шляхом запровадження адміністративної відповідальності за порушення основних положень Закону; покладення на Держпідприємництво повноважень спеціально уповноваженого органу з питань адміністративних послуг з одночасним створенням його територіальних органів у кожному регіоні; визначення статусу адміністратора на рівні начальника спеціального відділу або головного управління; розроблення методичних рекомендацій щодо визначення кількості адміністраторів, необхідних для ефективного обслуговування окремої адміністративної територіальної одиниці, вирішення питання стимулювання підвищення кваліфікації адміністраторами; затвердження Урядом підзаконних нормативних актів, на які є посилання в Законі; приведення у відповідність до Закону відомчих нормативно-правових актів, що містять вимоги до отримання адміністративних послуг.

Окремо необхідно наголосити на тому, що реалізація реформ адміністративних послуг можлива лише за умови відповідного матеріально-технічного забезпечення адміністраторів та ЦНАП, зокрема, в частині забезпечення фінансування запровадження електронного документообігу.

Разом з цим, важливою запорукою ефективного впровадження інституту адміністративних послуг є забезпечення популяризації реформ адміністративних послуг шляхом повноцінної інформаційної підтримки на державному та місцевому рівнях.

Враховуючи соціально-економічні реалії сучасного періоду, нестабільність суспільних відносин, які складаються в ході реформ, запровадження Закону «Про адміністративні послуги» матиме позитивний вплив на вдосконалення та підвищення ефективності управлінської діяльності. Тому запровадження системи адміністративних послуг є об'єктивною необхідністю, викликаною самим життям.

Література.

1. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 44.

2. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.

3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, суддів та інших органів» від 09.03.2006р. № 268 із змінами і доповненнями.

4. Труш І. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»: проблеми його запровадження // Право України. – 2006. – № 12. – С. 75–79.