

УДК 35.077:340(477)

Ю. Жук

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Розглянуто стан нормативно-правового забезпечення надання адміністративних послуг в Україні. Проаналізовано нормативно-правові акти з питань надання публічних послуг. Визначено позитивні та негативні риси сучасного нормативно-правового регулювання послуг та напрямки удосконалення правового регулювання надання публічних послуг.

Ключові слова: адміністративна реформа, адміністративні послуги, державне управління, органи публічної влади.

Запровадження управлінських інновацій в Україні розпочалося з розробки Концепції адміністративної реформи у 1998 р. (далі – Концепція), у якій зазначалося, що метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народом, національним інтересам [1]. Це, своєю чергою, забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури і демократії та дасть змогу їй стати впливовою європейською державою. Одним із напрямків побудови такої системи, як зазначено у зазначеній вище Концепції, є забезпечення надання громадянам, підприємствам, установам широкого кола державних, зокрема управлінських, послуг.

З метою створення доступних та зручних умов для реалізації і захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб щодо отримання якісних адміністративних послуг, запобігання проявам корупції під час надання адміністративних послуг 6 вересня 2012 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон “Про адміністративні послуги”.

Нечітке та неоднозначне визначення у наукових та правових джерелах поняття “адміністративні послуги” та відсутність цілісної стратегії подальшого їхнього розвитку в Україні певним чином зумовлюють до нагромадження “хаотичного” законодавства щодо них.

Проблемам правового забезпечення надання адміністративних послуг органами державної влади та місцевого самоврядування присвячені публікації Н. Колісниченко, І. Коліушка, А. Ліпенцева, К. Ніколаєнко, В. Тимошука, Н. Тимшинина, Н. Плахотнюк, В. Сороко та інших.

Актуальність статті полягає у тому, що одним із головних завдань адміністративної реформи є підвищення якості надання публічних послуг, що неможливе без належного нормативно-правового забезпечення надання адміністративних послуг.

Метою статті є з’ясування позитивних та негативних рис сучасного нормативно-правового забезпечення адміністративних послуг.

Перше офіційне згадування про державні послуги є у Законі України “Про оподаткування прибутку підприємств” № 334/94-ВР від 28.12.1994 р., де надавалося

визначення останніх, як будь-яких платних послуг, обов'язковість отримання яких установлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за кошти відповідних бюджетів. До терміна "державні послуги" не включаються податки, збори (обов'язкові платежі), визначені Законом України "Про оподаткування прибутку підприємств" [2]. Таким чином, така згадка про "державні послуги" мала певним чином узаконити платну діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, не передбачивши особливостей проведення цієї діяльності та можливої користі від неї.

Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 р. не давала чітких визначень державних чи управлінських послуг, а тільки звертала увагу на необхідність покращення їх надання.

Перша помітна зацікавленість держави сферою адміністративних послуг з'явилася у лютому 2006 р. у схваленій Кабінетом Міністрів України *Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади*. І хоча ця концепція мала у своїй назві основним адресатом органи виконавчої влади, можна без сумнівів стверджувати, що більшість її положень є однозначно актуальними і прийнятними також для органів місцевого самоврядування.

У цій концепції Урядом було зафіксовано теоретичні аспекти доктрини адміністративних послуг (поняття та ознаки, принципи надання адміністративних послуг) та визначені основні завдання:

– законодавчої спрямованості (визначення повноважень з надання адміністративних послуг виключно на рівні закону; неподрібнення адміністративної послуги; обґрунтованість плати та її розмірів; належні терміни надання адміністративної послуги; спрощення порядку надання адміністративних послуг тощо);

– практичної спрямованості (встановлення зручних графіків прийому громадян; належний доступ до інформації; заборона перекладення обов'язків адміністративних органів на споживачів, вимагання додаткових документів; ставлення до споживачів як до прохачів тощо).

Кабінет Міністрів, серед іншого, планував максимально децентралізувати надання адміністративних послуг з метою їх наближення до мешканців конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

Інше важливе завдання, яке ставилося в аналізованій концепції, – запровадити найефективніші форми надання адміністративних послуг. Зокрема, однією з таких форм є *впровадження універсамів послуг* як організації надання усіх або найбільш поширених адміністративних послуг певного адміністративно-територіального рівня в одному приміщенні (хоча сам термін "універсам послуг" у цій концепції і не вживається).

Значну увагу Кабінет Міністрів у зазначеній концепції приділив визначенню критеріїв, які мають належати до стандартів надання адміністративних послуг та відповідно до яких буде оцінюватися якість їх надання, зокрема:

1) результативності (цей критерій стосується спрямованості на позитивне вирішення справи);

2) своєчасності (надання адміністративної послуги у терміни, обумовлені у нормативно-правових актах, та встановлення у законодавстві обґрунтованих термінів);

3) доступності (місцезнаходження адміністративного органу; наявність транспортної розв'язки, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць для паркування

транспортних засобів; доступ до приміщення без будь-яких перепусток; безкоштовний доступ до бланків тощо) [3];

4) зручності організації надання адміністративних послуг, що включає: можливість вибору альтернативного способу звернення за наданням адміністративної послуги (поштою, електронною поштою); надання адміністративних послуг за принципом “єдиного вікна”; зручний графік приймання споживачів; зручний порядок оплати адміністративних послуг тощо;

5) відкритості інформації щодо адміністративних послуг, що передбачає: вільний доступ до інформації щодо порядку надання адміністративних послуг, необхідного пакета документів для замовлення адміністративної послуги, правил заповнення формулярів, термінів розгляду адміністративної справи, розмірів плати за надання адміністративної послуги, можливих підстав для відмови у видачі адміністративного акта та способів його оскарження; повноту та актуальність інформації, її розміщення на інформаційних стендах, на сайті органу та в інших джерелах; надання консультативної допомоги, зокрема за допомогою засобів телефонного зв'язку, поштового зв'язку, електронної пошти;

6) ввічливості та поваги до громадянина, що включає: рівне ставлення до усіх споживачів послуг; наявність належних побутових зручностей у приміщенні адміністративного органу тощо;

7) професійності, що передбачає наявність у працівників адміністративних органів відповідних знань та навиків, що виявляється у точному виконанні обов'язків, наданні консультацій тощо.

Наступний сплеск уваги Уряду до сфери адміністративних послуг стався через півтора року. Зокрема, у 2009 р. Кабінет Міністрів України у пошуку додаткових ресурсів звернувся до тематики платних державних послуг (зокрема адміністративних). З цього питання майже щомісяця видавалися акти Кабміну, починаючи від *Розпорядження “Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг”* № 251 від 25.02.2009 р. При цьому Кабінет Міністрів не порушував питання якості послуг. Ключове питання, що озвучувалося Урядом: куди йдуть гроші за надання цих послуг? Адже, на думку урядовців, Державний бюджет недоотримує щорічно мільярди гривень через те, що частина державних послуг надається суб'єктами, які не мають статусу бюджетних установ, і кошти за надання таких послуг проходять повз Державний бюджет. Відтак Кабінет Міністрів України запропонував кілька основних заходів:

- спрямування усіх коштів за державні платні послуги до Державного бюджету;
- заборона передачі повноважень з надання державних платних послуг суб'єктам господарювання;
- ліквідація суб'єктів господарювання, створених для надання державних платних послуг [4].

Також доцільно згадати, що на виконання Постанови Кабінету Міністрів України *“Про затвердження Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг”* № 532 від 27.04.2009 р. [5] Національним агентством з питань державної служби почав створюватися Реєстр державних та адміністративних послуг (нині його назва: Реєстр адміністративних послуг). Передбачено, що зазначений реєстр є єдиною комп'ютерною базою даних про адміністративні послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями, а також органами місцевого самоврядування у процесі виконання ними делегованих державою повноважень. Нині

відповідальність за ведення цього реєстру покладено на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України.

Певним підсумком ініціатив Кабінету Міністрів України у сфері адміністративних послуг у 2009 р. можна вважати Постанову Кабінету Міністрів України *“Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг”* № 737 від 17.07.2009 р., якою Кабінет Міністрів затвердив Тимчасовий порядок надання державних, зокрема адміністративних послуг [6].

У цьому документі зазначалося, що адміністративна послуга – це державна послуга, яка надається органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями у порядку виконання ними делегованих державою, згідно з нормативно-правовими актами, повноважень. Органи виконавчої влади, як указувалося у зазначеній вище постанові, можуть делегувати повноваження з надання адміністративних послуг лише бюджетним установам на підставі нормативно-правових актів. Таким чином, вищевказаний нормативно-правовий акт виключив можливість надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг, а діяльність із видачі дозволів на розміщення об’єктів торгівлі, прийняття в експлуатацію будівель, видачі ордерів на житлові приміщення та багато інших послуг органів місцевого самоврядування, які відповідають ознакам адміністративної послуги, перестали вважатися такими. А тому цей нормативний акт усі минулі напрацювання, окреслені і в зазначеній вище концепції, і в Методичних рекомендаціях щодо надання послуг органами місцевого самоврядування, *“звів нанівець”* [7].

У Тимчасовому порядку Уряд визначив, що послуги, що надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями в порядку виконання ними делегованих державою згідно з нормативно-правовими актами повноважень, а також послуги, що надаються іншими підприємствами, установами та організаціями, яким делеговані закріплені згідно з нормативно-правовими актами за органами виконавчої влади повноваження щодо їх надання (далі – суб’єкти), належать до державних послуг. До державних послуг не належать господарські послуги.

Адміністративна послуга була визначена як державна послуга, яка є результатом здійснення суб’єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов’язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо).

Було передбачено, що адміністративні послуги мають надаватися згідно зі стандартами, що затверджуються суб’єктами відповідно до їх повноважень із урахуванням Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг, затверджених Мінекономіки.

Також було визначено, що суб’єкти, що надають адміністративні послуги на постійній основі, забезпечують: розміщення на стендах та офіційних веб-сайтах інформації про надання адміністративних послуг (переліки послуг та розміри плати, у разі надання їх на платній основі, розпорядок роботи, прізвища і посади відповідальних осіб із зазначенням контактних телефонів та адрес електронної пошти, перелік необхідних документів щодо отримання послуг, терміни надання послуг); надання роз’яснень із питань, що стосуються послуг.

У 2010 р. до Тимчасового порядку надання адміністративних послуг були внесені зміни, якими впорядковано термінологічну базу, а також:

- уведено норми, спрямовані на впорядкування питання розмірів та порядку оплати за надання адміністративних послуг (зокрема заборонено справляння плати за надання адміністративних послуг у відсотковому відношенні від кошторисної [8] вартості об'єкта; встановлено, що плата за надання адміністративних послуг вноситься одноразово за весь комплекс робіт та послуг);

- заборонено витребувати від одержувачів послуг документи та інформацію, яка вже є у володінні суб'єкта надання адміністративної послуги чи інших державних органів, підприємств тощо;

- доручено органам, які надають адміністративні послуги, вжити заходів щодо функціонування “єдиного вікна”.

Доцільно звернути увагу, що під визначенням поняття “адміністративних послуг” фактично підходила і видача так званих “довідок”, тобто документів, що підтверджують певний стан чи факт [9].

Як наслідок, ця урядова політика відображена в ухваленому 6 вересня 2012 р. Законі України “Про адміністративні послуги” [10], який має як переваги, так і недоліки.

Основними новаціями законопроекту є:

- законодавча фіксація поняття “адміністративні послуги”;
- визначення умов щодо інформування громадян про адміністративні послуги;
- визначення основ для ведення реєстру адмінпослуг, запровадження єдиного веб-порталу адмінпослуг;

- передбачення необхідності створення центрів надання адміністративних послуг;
- порядок надання “супутніх послуг” (ксерокопіювання, ламінування тощо), точніше, заборона органам влади надавати такі супутні послуги.

На жаль, у законопроекті збереглося чимало прогалин, наприклад щодо оплати адмінпослуг, розмежування державних та муніципальних послуг. Також внесено кілька деструктивних норм, наприклад щодо створення центрів надання адміністративних послуг не тільки в містах, а й на рівні області – при обласних державних адміністраціях.

Але найбільша проблема навіть не у цьому.

Найгірше, що дорогою до парламенту “загубився” інший надважливий законопроект – проект Адміністративно-процедурного кодексу, який уже кілька років готовий до парламентського розгляду. Саме він має вирішити одну із двох ключових проблем у наданні адмінпослуг – законодавче регулювання процедури (порядку) надання адміністративних послуг.

Це стосується:

- прав особи та обов'язків адміністративного органу;
- порядку подання заяв особою;
- порядку витребування матеріалів та відомостей;
- проведення слухання в разі потреби;
- вимог до оформлення прийнятого рішення, зокрема його мотивування;
- порядку оскарження прийнятих рішень, їх скасування/відкликання та виконання тощо.

У розвинених країнах немає законів про *адміністративні послуги*, але є закони чи кодекси про *адміністративну процедуру*. Саме адміністративно-процедурні закони

обмежують свавілля чиновництва та є підставою для ефективного судового контролю за їх діяльністю.

Другою за важливістю проблемою після неврегульованих і складних процедур є питання оплати адміністративних послуг. Тобто на законодавчому рівні потрібна відповідь на питання: коли адміністративні послуги є платними, а коли безоплатними; хто і як визначає розмір плати за адміністративну послугу, як адмініструються відповідні кошти.

Наразі розробкою законодавства про адміністративний збір, який має замінити “державне мито”, більше переймається громадськість, аніж влада [11].

Висновки

Отже, незважаючи на видиму простоту заходів щодо надання адміністративних послуг та їхню “привабливість”, очевидно, що сфера надання публічних послуг в Україні потребує покращеного підходу до їх надання.

Насамперед необхідно упорядкувати ситуацію з переліками платних послуг, що надаються органами державної влади та місцевого самоврядування. Доцільно було б застосувати інший варіант “упорядкування” сфери публічних послуг, так зване “адміністративне спрощення”, адже від скасування окремих адміністративних послуг та спрощення процедур у багатьох випадках виграли б не лише громадяни та бізнес, але й держава через оптимізацію витрат на державний апарат та зниження корупції. Адже проблема відносин чиновників із громадянами та наявність у них корупційної складової є досить складною й потребує системного реформування, а не “поверхневого лакування”.

Як бачимо, за більше ніж 10-річний досвід проведення адміністративної реформи правове регулювання надання адміністративних послуг не набуло належного законодавчого закріплення, а прийняті підзаконні нормативні акти визначили певні напрямки подальшого розвитку системи публічних послуг. Тому уже назріла нагальна потреба у прийнятті Адміністративно-процедурного кодексу та Закону України “Про адміністративний збір”, які б визначили повноваження та порядок діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення справедливого, об’єктивного та своєчасного отримання та надання адміністративних послуг в Україні.

Література

1. Про адміністративні послуги [Електронний ресурс] : Закон України № 5203-VI від 06.09.2012 р. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
2. Про оподаткування прибутку підприємств [Електронний ресурс] : Закон України № 334/94-ВР від 28.12.1994 р. (із змінами та доповненнями). — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/334/94-%D0%B2%D1%80>.
3. Коліушко І. Чергове реформування адміністративних послуг? / І. Б. Коліушко // Українська правда [Електронний ресурс]. — 2011. — 16 лист. — Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2011/11/16/6760192>.
4. Тимошук В. Адміністративні послуги [Текст] : посібник / [В. Тимошук] ; Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. — К. : ТОВ “Софія-А”, 2012. — С. 15.
5. Тимченко Л. Публічні послуги в Україні: розвиток нормативно-правового забезпечення / Л. Тимченко // Державне управління та місцеве самоврядування [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 3 (6). — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. — С. 143.

6. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 890/98 від 22.07.1998 р. (із змінами та доповненнями). — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

Yu. Zhuk

ORGANIZATIONAL AND LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE

The state of the regulatory support for delivering administrative services in Ukraine is examined. The legislative acts on public service delivery are analyzed. Positive and negative sides of the modern legal and regulatory framework for services as well as directions for improving the legal regulation of public service delivery are determined.

Key words: administrative reform, administrative services, state administration, public authorities.